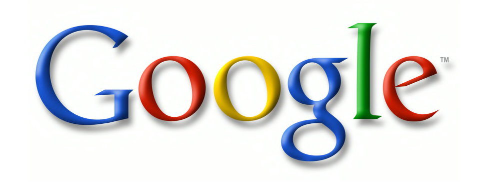
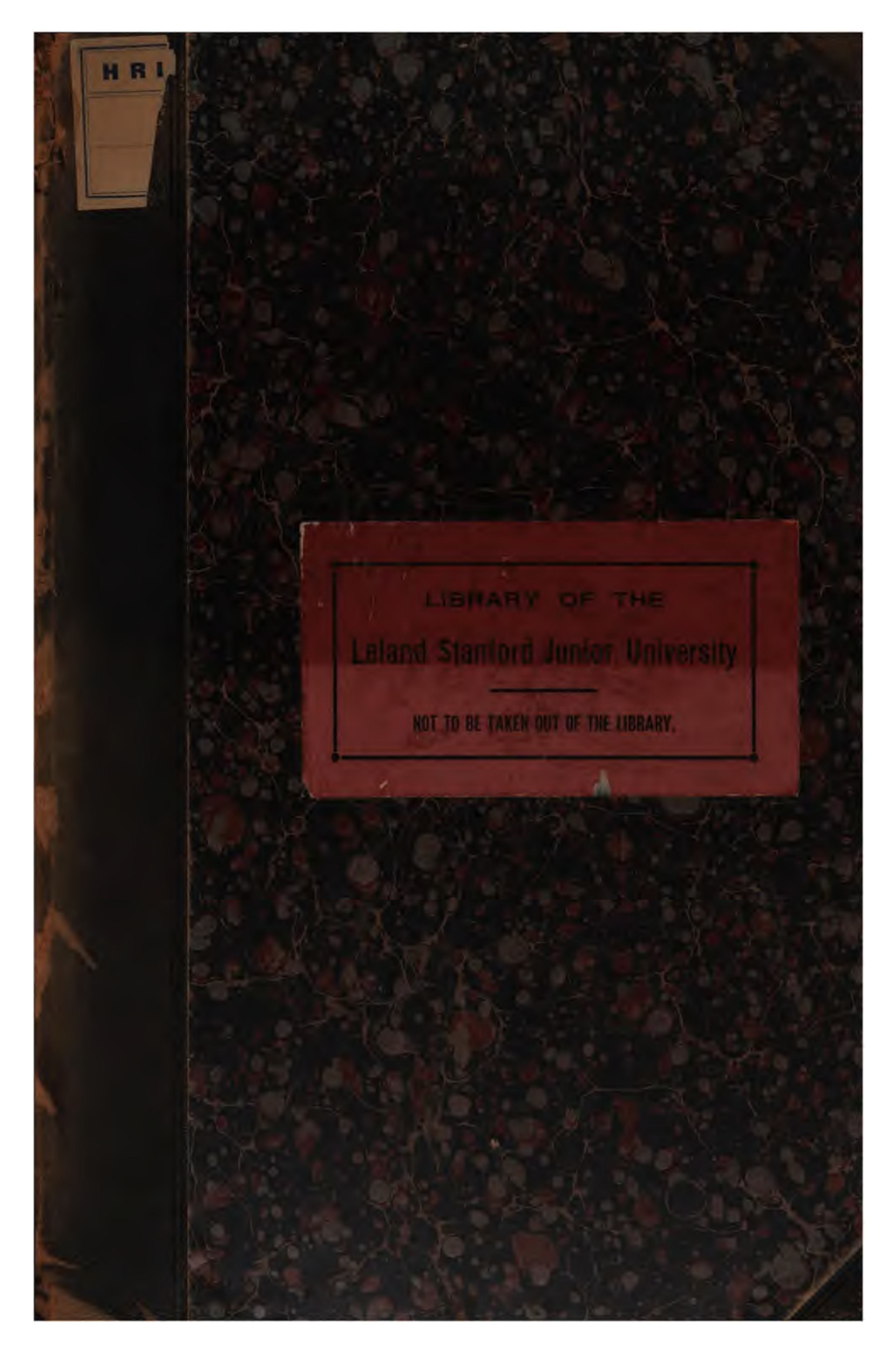




HRI
LIBRARY OF THE
Leland Stanford Junior University
NOT TO BE TAKEN OUT OF THE LIBRARY.

COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER DE LA SUISSE OCCIDENTALE

RÉPLIQUE

PRÉSENTÉE AU

HAUT TRIBUNAL FÉDÉRAL SUISSE

par la Compagnie des Chemins de fer de la

SUISSE OCCIDENTALE

CONTRE LA

CONFÉDÉRATION SUISSE

dans le procès relatif au quatrième train exigé par le Conseil fédéral sur le réseau de la Broye.

LAUSANNE
Imprimerie L. CORBAZ et Comp.

1878


LELAND STANFORD JUNIOR
LIBRARY
UNIVERSITY.

RÉPLIQUE

POUR LA COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER DE LA

SUISSE OCCIDENTALE

A LAUSANNE

CONTRE

LA CONFÉDÉRATION SUISSE

« *Doch eine Grenze hat Tyrannenmacht.* »

(Réponse du Conseil fédéral suisse.)

Le Conseil fédéral, qui agit dans ce procès au nom de la Confédération suisse, n'entendait point, au début, jouer le rôle d'un plaideur ordinaire!... Dans toute contestation judiciaire, en effet, les parties en présence s'inclinent devant la majesté d'une loi égale pour tous, et reconnaissent au dessus d'elles le pouvoir souverain des Tribunaux qui sont chargés de l'appliquer. L'article 4 de la Constitution fédérale ne proclame-t-il pas tous les Suisses égaux devant la loi, en ajoutant qu'il n'y a point en Suisse de sujets? Nul ne songe donc aujourd'hui à revendiquer le privilége de se soustraire à l'application de la loi commune, ou de s'ériger en juge dans sa propre cause. Telle était cepen-

dant la prétention de la partie adverse, lorsqu'elle contestait au Tribunal fédéral, non-seulement le droit de trancher le litige, mais même la faculté de se prononcer d'une manière quelconque sur sa propre compétence. Bien que le Conseil fédéral eût déclaré sa prétention conforme à la pratique de « *tous les Etats civilisés* » [1], l'arrêt du Tribunal fédéral du 21 décembre 1877 l'a formellement repoussée, en écartant cette exception préjudicielle, et en affirmant sa propre compétence.

La conviction exprimée par la Suisse Occidentale, dans sa Duplique du 31 octobre 1877 [2], n'était donc point téméraire : et, de même que le meunier de Sans-Souci, aux prises avec la toute-puissance d'un royal despote, n'avait point fait un vain appel aux juges de Berlin, de même aussi la Compagnie demanderesse, dans la lutte qu'elle soutient pour échapper à cet « *Etwas von Omnipotenz* » [3], au moyen duquel le pouvoir exécutif de la Suisse démocratique et républicaine cherche à anéantir ses droits, non moins respectables que la propriété d'un moulin, peut s'écrier aujourd'hui avec confiance : « *Il y a des juges à Lausanne !* »

Dans sa Réponse au fond, le Conseil fédéral déclare accepter l'arrêt du 21 décembre dernier, et renoncer, en conséquence, à poursuivre plus loin la question préjudicielle de compétence [4].

La Suisse Occidentale peut donc maintenant, avec la certitude d'être entendue, exposer plus complètement qu'elle n'a pu le faire jusqu'ici, les motifs qui l'ont obligée à ouvrir son action.

C'est ce qu'elle va faire en répondant aux objections qui lui sont opposées par sa partie adverse.

Mais elle manquerait à son devoir si elle ne s'empressait pas, auparavant, de remercier le Conseil fédéral de la parfaite netteté avec laquelle son but se trouve exposé dans ses divers mémoires, et spé-

[1] Réplique du Conseil fédéral sur la question de déclinatoire, p. 4, de la copie en mains de la Suisse Occidentale.

[2] Duplique de la Suisse Occidentale sur la question de déclinatoire, p. 38.

[3] Réponse au fond du Conseil fédéral, p. 12.

[4] » » » p. 2.

cialement dans sa Réponse au fond. Il est impossible, en effet, d'exprimer plus catégoriquement qu'il ne le fait dans cette dernière pièce, l'intention bien arrêtée d'assujettir les Compagnies de chemins de fer à toutes les prescriptions d'une volonté qui se fixe à elle-même des limites qu'elle se réserve constamment d'étendre suivant ses seules convenances.

La question est donc posée par la partie adverse avec une clarté qui peut paraître effrayante à première vue, mais qui a, du moins, l'avantage de permettre aux intéressés de se rendre compte, avec précision, du sort qui les attend, s'ils n'opposent pas aux premières manifestations de cette puissance nouvelle que s'attribue le Conseil fédéral, une résistance dans laquelle le bon droit devra nécessairement triompher, car il s'agit d'une résistance légale; or l'absolue impartialité d'un Tribunal suprême est le plus solide soutien de la justice.

Grâce à cette franchise de langage, les autres Compagnies de chemins de fer suisses ont reconnu pour elles-mêmes l'importance du présent procès. Le litige, sans doute, n'a trait, en apparence, qu'à ce malheureux quatrième train dont, pendant quelques mois, les wagons vides, devenus légendaires, ont dû rouler, par ordre supérieur, sur le réseau de la Broye ; et, si le Conseil fédéral se fût borné à soutenir que, dans l'espèce, les concessions l'autorisaient à imposer cette prestation à la Suisse Occidentale, la contestation n'eût présenté qu'un médiocre intérêt. Mais tel n'est point l'argument invoqué par la partie adverse. Celle-ci déclare hautement, en effet, *n'être liée par aucune des clauses des concessions*.

Et, dès lors, toutes les entreprises de chemins de fer suisses, se sentant également menacées dans la source même de leur existence ont, dans leur Conférence tenue à Zurich les 16 et 17 mai 1877, chargé une Commission de demander l'avis motivé d'un ou plusieurs jurisconsultes, sur les questions de droit soulevées par ce procès. Cette Commission s'est adressée, à cet effet, à trois maîtres éminents de la science juridique, MM. les professeurs Hilty à Berne, Heusler à Bâle et Carrard à Lausanne, qui, dans des consultations approfondies, « *sont tous arrivés à cette conclusion, que la demande formulée par la*

Suisse Occidentale contre la Confédération suisse était fondée. »[1] — C'est ce que reconnaît textuellement la partie adverse.

Il est, sans doute, inutile d'insister sur le caractère de haute impartialité de ces consultations, qui n'émanent point d'avocats dévoués à une cause, mais de savants, dont l'unique mission et la seule préoccupation ont été la recherche impartiale de la vérité. Sur quelques points particuliers de ces trois écrits, la Suisse Occidentale doit toutefois faire ses réserves; et elle indiquera, dans la suite de sa Réplique, les motifs qui lui paraissent rendre préférable l'opinion de tel ou tel de ces jurisconsultes, lorsque tous ne sont pas d'accord. Mais ce qu'elle estime particulièrement remarquable, c'est que leurs conclusions, dans leur unanimité, dérivent cependant de points de départ plus ou moins éloignés les uns des autres. Est-il possible de croire que des hommes aussi distingués, parvenus à un résultat identique par des chemins divers, aient pu, chacun en ce qui le concerne, faire fausse route, ainsi que l'insinue la partie adverse[2]? L'habile rédacteur de la Réponse du Conseil fédéral voudra bien nous excuser de ne point partager son opinion à cet égard, et de voir, dans les différences de raisonnement que l'on remarque dans les trois consultations, une très sérieuse présomption en faveur de la cause à laquelle toutes donnent, en définitive, pleinement raison.

La Compagnie demanderesse pourrait même se borner à invoquer le témoignage, si précieux pour elle, des juristes consultés par la Commission de la Conférence des chemins de fer suisses; mais elle ne peut laisser se déployer impunément la tactique de sa partie adverse, dont tous les efforts tendent à opposer entre eux ces honorables professeurs, et à tirer, de certains passages adroitement détachés de leurs écrits, des conséquences absolument contraires à l'ensemble de leur démonstration. Ce système de défense n'est assurément pas d'une invention bien originale, et l'on peut s'étonner de ce que la Confédération suisse n'ait pas réussi à éviter ce qu'un pareil procédé peut avoir de mesquin, en invoquant, à son tour, l'opinion de jurisconsultes esti-

[1] Réponse, p. 2.

[2] Réponse, p. 2.

més et d'une impartialité non suspecte, qui se fussent prononcés dans le sens de ses prétentions. Le Conseil fédéral les a-t-il cherchés sans les trouver? Ou bien a-t-il jugé qu'un plaideur investi d'une aussi haute autorité que la sienne pouvait se borner, pour donner du poids à ses théories juridiques, à en affirmer énergiquement la valeur? C'est ce qu'ignore la Suisse Occidentale, dont la tâche se trouve simplifiée, puisque, plus heureuse à tout prendre que sa partie adverse, elle n'a ainsi à répondre aujourd'hui qu'à sa seule argumentation.

Elle eût désiré le faire suivant un ordre logique consistant à établir :

1° Que le texte et l'esprit des concessions ne l'obligent nullement à organiser un quatrième train sur les lignes de la Broye;

2° Que la loi de 1872 prévoit une indemnité à payer par la Confédération aux Compagnies de chemins de fer, dans le cas où le Conseil fédéral leur impose, dans l'intérêt des correspondances directes, des prestations supérieures à celles prévues dans les concessions;

3° Qu'à supposer que cette loi dût être interprétée dans un sens différent, elle ne saurait déployer d'effet rétroactif contre les droits acquis de la Compagnie demanderesse.

Mais le Conseil fédéral, dans sa Réponse, ayant adopté un ordre différent, la Suisse Occidentale croit devoir suivre à peu près cet exemple, afin de ne pas compliquer la discussion.

Elle examinera donc successivement, au point de vue du procès :

I. *La valeur juridique des concessions de chemins de fer en Suisse ;*

II. *Si les concessions obligent la Compagnie à organiser un quatrième train sur le réseau de la Broye ;*

III. *Si la législation fédérale prévoit une indemnité à payer par la Confédération suisse à la Compagnie demanderesse pour le préjudice que lui cause la prestation de ce quatrième train.*

I

Valeur juridique des Concessions de Chemins de fer en Suisse.

« *L'équité est la meilleure des politiques.* »
(Message du Conseil fédéral suisse du 16 juin 1871.)

Le Conseil fédéral a jugé à propos de faire, dans la partie relativement la plus considérable de sa Réponse, un exposé général de ses doctrines sur « LA NATURE ET LES EFFETS DES CONCESSIONS DE CHEMINS DE FER — NATUR UND WIRKUNGEN DER EISENBAHNKONZESSIONEN. »

La Compagnie demanderesse n'éprouve aucun embarras à suivre son adversaire sur ce terrain.

Et elle espère démontrer que son point de vue est celui du **droit** tandis que celui de la partie défenderesse est celui de l'**arbitraire** le moins dissimulé.

I. Les opinions qui ont été émises récemment sur la nature et les effets des concessions de chemins de fer en Suisse sont, en résumé, de trois sortes.

On soutient, dans un premier système, qu'une concession de ce genre est un acte unilatéral, émané de la souveraineté de l'Etat. Cette souveraineté étant inaliénable, ni la concession elle-même, ni les facultés qu'elle confère au concessionnaire, ne peuvent passer du domaine du droit public, dont elles sont le produit exclusif, dans le

domaine du droit privé. Les Compagnies n'ont donc aucun droit acquis au respect par l'Etat des clauses de la concession qui peuvent leur être favorables; ces clauses sont constamment révocables, au gré de l'Etat, sous cette seule réserve que le bénéfice une fois perçu régulièrement par l'exercice de la concession, est entré définitivement dans la fortune privée du concessionnaire [1]. — Telle est la théorie du Conseil fédéral [2].

Une seconde opinion voit, dans les concessions de chemins de fer, un acte participant à la fois du droit public et du droit privé. Si la concession elle-même a sa source dans la souveraineté de l'Etat, les clauses qu'elle renferme constituent un droit privé en faveur du concessionnaire. L'Etat souverain peut donc, sans doute, au nom des intérêts publics, et en vertu du même pouvoir dont il a usé en accordant une concession, retirer ou modifier cette concession, quand il le juge à propos, mais moyennant une juste indemnité à payer au titulaire du droit privé ainsi supprimé en tout ou en partie. — Cette manière de voir est, avec quelques nuances, celle de MM. Hilty et Heusler [3].

Le troisième système reconnaît nécessairement à l'Etat le droit d'accorder ou de refuser une concession de chemin de fer; mais il envisage la concession, une fois faite, comme un véritable contrat bilatéral de droit privé, engendrant, pour l'Etat qui l'accorde, comme pour le concessionnaire qui l'accepte, des droits et des obligations réciproques. Il en résulte qu'aucune des deux parties ne peut se délier de ses engagements sans le consentement de son co-contractant. Que si l'intérêt public rend absolument nécessaire, à un moment donné, la suppression ou la modification de telle ou telle clause ou condition stipulée en faveur du concessionnaire, l'Etat devra, pour y parvenir, payer à celui-ci une indemnité d'expropriation représentant le *damnum emergens* et le *lucrum cessans*. — Cette opinion, qui ne diffère guère de la précédente que par le point de départ, est développée dans la consultation de M. Carrard.

[1] Réponse, p. 10.
[2] Réponse, p. 9 et 10.
[3] Hilty, p. 15 à 21. — Heusler, p. 6 à 15, surtout p. 6, 11 à 15.

La Suisse Occidentale ne voit aucun inconvénient à s'y rallier, dans l'espèce et dans l'état actuel de la cause, tout en estimant que, théoriquement, il y aurait lieu de tirer, de l'idée du contrat, des conséquences plus rigoureuses.

II. Quels sont les motifs invoqués par la partie adverse, à l'appui de sa théorie?

Il n'y en a qu'un, — un seul :

C'est la RAISON D'ÉTAT !

L'Etat est souverain absolu dans son domaine qui comprend, dans leur ensemble, toutes les institutions présentant un intérêt général. De ce nombre sont les chemins de fer. L'Etat seul peut en autoriser la construction, quand il ne les construit pas lui-même. Mais cette autorisation crée une simple *faculté* en faveur du concessionnaire, car elle dérive directement de la souveraineté de l'Etat, et cette souveraineté est inaliénable. La concession ne confère donc aucun *droit*, si ce n'est à l'Etat lui-même, dans le seul intérêt duquel elle a été par lui octroyée; il peut, par conséquent, « *als Vertreter der souverænen Gesammtheit,* » les méconnaître purement et simplement, suivant les circonstances, dès que son intérêt le commande : ne serait-il pas inadmissible, en effet, que l'Etat pût se trouver engagé, vis-à-vis d'un particulier, par un lien indissoluble, susceptible de gêner l'exercice de sa mission, la satisfaction de ses besoins, qui vont se modifiant de jour en jour avec le temps [1] ?

Par ce raisonnement, le Conseil fédéral arrive ainsi à contester aux concessions de chemins de fer toute valeur juridique; même cette valeur d'obligation naturelle, qu'à défaut des lois qui régissent les nations civilisées, les honnêtes gens ont partout, et de tout temps, attribuée aux engagements réciproques résultant d'un accord libre de deux volontés. Il oublie, sans doute, que les signatures du Président et du Chancelier de la Confédération figurent au pied de l'arrêté ratifiant

[1] « Das « *Etwas von Omnipotenz* » ... besteht eben darin,... etc. » — Réponse, p. 12.

et approuvant chaque concession; ou plutôt, il soutient que ces signatures ont pu être données sans emporter pour l'Etat la nécessité juridique de respecter ce que ses mandataires ont ainsi ratifié et approuvé!

Que l'histoire renferme des exemples de despotes qui, dans telle ou telle sphère de leur activité, aient mis en pratique des doctrines analogues, cela ne fait pas l'ombre d'un doute.

Mais que le gouvernement d'un peuple libre élève de pareilles pratiques à la hauteur d'une sorte de philosophie du pouvoir, cela inspire de singulières réflexions!...

Et l'on comprend que la partie adverse ait cherché à en partager la responsabilité avec d'autres.

C'est ainsi qu'elle fait des efforts inouïs pour découvrir ces théories, au moins en germe, dans les consultations de MM. Heusler et Hilty.

III. M. Heusler estime que les concessions de chemins de fer ne sont point des *contrats*. Les droits, et les obligations qui en dérivent, ne constituent donc pas, aux yeux de l'éminent professeur, des prétentions et des charges *conventionnelles* [1]. Pourquoi? C'est que les concessions sont une émanation de la souveraineté [2]. Or, si l'Etat peut bien transmettre à des particuliers les droits privés qu'il possède, il ne peut point leur conférer des droits de souveraineté [3].

Là-dessus, la partie adverse triomphe, et s'écrie que l'argumentation de M. Heusler s'accorde avec le principe, proclamé par elle, de l'inaliénabilité des droits souverains de l'Etat [4].

Il est vrai que, quelques pages plus loin, elle est obligée de recon-

[1] « Die Concession ist kein Vertrag und die durch die Concession eingeræumten Rechte und » Begünstigungen, so wenig als die darin auferlegten Pflichten, sind keine vertragsmæssigen Berech- » tigungen und Verpflichtungen. » — Heusler, p. 7.

[2] « Ausflüsse des Hoheitsrechtes » — p. 5.

[3] « Der Staat kann im Verkehr mit Privaten nur Privatrechte aus seinem Vermœgen in das des » Privatmannes übertragen, nicht aber Hoheitsrechte. » — Heusler, p 5.

[4] « . . . Heuslers Ausführung . . . mit demjenigen zusammentrifft, was der Bundesrath . . . aus- » gesprochen hat, . . . etc. » — Réponse, p. 5.

naître que M. Heusler est bien éloigné d'en tirer, comme conséquence, la faculté pour l'Etat de manquer à la parole donnée [1].

Selon M. Heusler, si la concession n'est point un contrat, elle est du moins un *privilége*, conféré par l'Etat à un particulier, par un acte équivalent à une loi. Cet acte produit néanmoins des rapports de droit concrets, applicables à une seule entreprise, et non des effets généraux comme les lois ordinaires [2]. Des droits privés peuvent donc résulter d'un privilége; mais ces droits, comme les obligations dont ils sont la contre-partie, ne sont pas *contractuels*, mais *légaux*, car ils dérivent directement d'un acte ayant des caractères analogues à ceux d'une *loi*. En conséquence, la concession peut être retirée par l'Etat; mais le concessionnaire a droit, dans ce cas, à une indemnité représentant le dommage que lui cause la perte des droits privés qui lui avaient été ainsi conférés. « Voilà comment se concilient les deux in- » térêts en présence : *l'Etat conserve intact son droit de souveraineté*, » **mais le trésor public vient le délier de ses enga- » gements** [3]. »

C'est ainsi que M. Heusler est d'accord avec la partie adverse!

Celle-ci conteste toute valeur à ses engagements concessionnels parce que, dit-elle, la souveraineté de l'Etat est inaliénable [4]. Et le savant jurisconsulte répond :

« Pour contester la nature privée des droits accordés par les con- » cessions, il ne suffit pas de dire que la souveraineté de l'Etat cons- » titue un droit inaliénable. Tout ce que l'on peut inférer de ce prin-

[1] Réponse, p. 9.

[2] « . . . Ein Gesetz die Voraussetzungen für die Existenz von Rechten, die Rechtssætze, nach » denen die Rechtsverhæltnisse zu beurtheilen sind, aufstellt, ein Privileg dagegen ein con- » cretes Rechtsverhæltniss schafft. » — Heusler, p. 15.

[3] Die Concession ist ein Privileg und begründet als solches ein bestimmtes Rechtsverhæltniss » und singulæres Recht für den Concessionær. Sie ist aber ein der Gesetzgebung gleichwerthiger » Act, Ausfluss der Staatshoheit und als solcher auch zurücknehmbar. Weil jedoch ein Privat- » recht dadurch begründet ist, so kann die Zurücknahme nur gegen Entschædigung erfolgen, » und zwar volle Entschædigung für den dadurch eintretenden Vermœgensnachtheil des Conces- » sionærs. So vermitteln sich beiderseitigen Interessen : dem Staat bleibt sein Hoheitsrecht unge- » schmælert, aber seine Casse lœst ihn von seinem Versprechen. » — Heusler, p. 15.

[4] Réponse, p. 5, 10, etc.

» cipe, relativement à la valeur juridique du privilége, c'est que l'Etat » peut retirer la concession pour des raisons tirées de l'intérêt pu- » blic. Mais l'obligation d'indemniser le concessionnaire n'a rien de » commun avec les droits souverains de l'Etat, et demeure intacte. » *La question d'indemnité doit donc se résoudre purement et simplement* » *par les principes du droit civil, par les circonstances civiles de la cause* » *et par l'étendue civile du dommage à réparer.* — Les concessions sont » un mode d'acquisition d'un droit privé par une personne détermi- » née... L'obligation de l'indemniser, dans le cas d'une suppression » de ce droit, est donc ainsi établie.[1] » — « *Le droit acquis par voie de* » *privilége n'est pas d'un cheveu plus faible que celui qui repose sur une* » *convention.*[2] »

Le Conseil fédéral essaie d'échapper à cette argumentation, qui aboutit, il le reconnaît, au même résultat que celle de M. Carrard[3]. Il s'indigne de ce qu'on puisse soutenir que « lorsque l'Etat a une fois » donné une assurance, celui qui la reçoit a un droit acquis à son » accomplissement ! »[4].

C'est alors qu'il appelle à son aide M. Hilty.

Mais ce secours est aussi illusoire que le premier.

Nous allons voir, en effet, que le savant jurisconsulte condamne, avec la même vigueur que son collègue de Bâle, les théories de la partie adverse.

IV. Selon M. Hilty, il est indubitable que l'octroi d'une concession de chemin de fer entraîne l'aliénation d'une partie des droits de souveraineté de l'Etat, du droit d'expropriation entre autres, comme aussi

[1] Heusler, p. 13.
[2] Heusler, p. 11.
[3] Réponse, p. 11.
[4] « Hat der Staat einmal eine Zusicherung ertheilt, so entsteht für den Begünstigten ein wohl- » erworbenes Recht... etc. » — Réponse, p. 11.

d'une partie de l'autorité de l'Etat en matière de police. Envisagée à ce point de vue, une concession constitue donc évidemment un acte de droit public. Mais comme personne ne voudrait assumer les charges d'un acte de nature à être supprimé ou modifié à chaque instant, « toute » concession de chemin de fer revêt nécessairement, non seulement le » caractère d'une aliénation partielle des droits souverains de l'Etat, » mais aussi celui d'un contrat privé bilatéral donnant naissance à » des droits et à des obligations, qui peuvent faire l'objet d'actions judi- » ciaires. Ces deux éléments se trouvent réunis dans toute concession » de chemin de fer; une partie est de droit public, l'autre de droit » privé [1]. »

Tel est le point de départ de M. Hilty.

Bornons-nous, pour le moment, à constater qu'il se rapproche beaucoup plus de celui de M. Carrard que de celui de M. Heusler, puisque ce dernier n'admet rien de contractuel dans les concessions, qu'il considère comme des privilèges.

Aussi n'est-ce pas sur ce point que la partie adverse s'efforce de surprendre, dans la consultation de M. Hilty, certains passages qui, isolés de l'ensemble auquel ils se rattachent intimément, lui procurent quelques instants d'une satisfaction d'ailleurs éphémère.

Après avoir établi que, dans une concession de chemin de fer, c'est le côté par lequel elle touche au droit public qui doit prévaloir, parce que c'est par là seulement qu'elle existe, et parce que les besoins du trafic et les progrès de la science peuvent rendre nécessaire, dans l'intérêt public, la modification d'une concession faite pour une longue période d'années, M. Hilty continue :

« Il paraît dès lors contraire à la nature des choses, dit-il, à la pra- » tique suivie et aux plus hauts intérêts de l'Etat, d'attribuer à une » concession de chemin de fer le même caractère obligatoire qu'à un » contrat de droit privé [2]... Il faut même aller un peu plus loin et dire

[1] Hilty, p. 15 et 16.

[2] Hilty, p. 17.

» qu'il n'est pas même exact de prétendre que l'Etat ne puisse sup-
» primer unilatéralement, en tout ou en partie, que des actes de droit
» public, des concessions unilatérales ou des actes d'une nature mixte,
» et jamais des actes de droit privé pur, ayant le caractère de contrats
» bilatéraux. L'Etat peut aussi, suivant les circonstances, supprimer
» ces derniers... L'Etat peut, d'une manière générale, et dans un but
» d'utilité publique, supprimer temporairement ou pour toujours la
» propriété privée, par voie d'expropriation, par exemple, ou de réqui-
» sition militaire... Il est incontestable que tout Etat raisonnable est
» même obligé de supprimer, et cela le plus souvent sans indemnité,
» tout ce qui est réellement nuisible ou dangereux pour lui, même
» des droits privés acquis... C'est que le but et la moralité de l'Etat
» sont au-dessus de tout droit acquis « ***Denn über allem Privatrecht***
» ***steht der Staatszweck und die Sittlichkeit des Staates.*** » Il ressort de là
» que l'Etat peut être omnipotent, et qu'il l'est souvent... L'Etat
» pourrait donc supprimer entièrement des concessions de chemins
» de fer s'il pouvait déclarer « ***wenn er es wagt*** » qu'elles sont immo-
» rales « ***unsittlich,*** » ou incompatibles avec une organisation publique
» bien conçue « ***unvertræglich mit einem geordneten Staatswesen.*** » Il
» peut donc bien mieux encore les restreindre, et il est hors de doute
» que cela a déjà été fait dans notre pays, etc.[1].»

Nous avons tenu à reproduire à peu près entièrement ce passage, sur lequel la partie adverse, dans sa Réponse, déclare être si bien d'accord qu'elle peut s'abstenir de toute autre argumentation sur ce point[2].

Cette théorie de l'omnipotence de l'Etat devait séduire, en effet, un gouvernement qui s'imagine pouvoir justifier l'arbitraire de ses actes par des motifs déduits de principes sérieux.

Nous croyons cependant que le Conseil fédéral a gravement compromis sa thèse, en poursuivant sa citation un peu plus loin, et en étendant ainsi son assentiment aux lignes par lesquelles M. Hilty précise le sens du passage dont on vient de lire la première partie :

[1] Hilty, p. 20 et 21.

[2] Réponse, p. 8.

« En conséquence, continue M. Hilty, la limite de l'omnipotence de » l'Etat, si l'on veut éviter de tomber dans les erreurs de la Révolu- » tion française, *ne doit pas être cherchée dans une distinction entre le* » *droit public et le droit privé*, mais bien dans cette considération qu'*un* » *Etat moral « sittlicher Staat »* doit, dans ses relations avec des tiers, » *ne pas envisager son bon plaisir « Willkühr » comme étant la loi su-* » *prême*, mais s'inspirer des *notions générales de droit et de morale* » qui se trouvent dans le cœur de tout homme, et *qui font règle pour* » *les relations entre individus*[1]. »

Puisque la partie adverse adopte également cette dernière maxime, elle se trouve dès lors obligée de démontrer qu'il importait « *au but et à la moralité de l'Etat* » que la Compagnie demanderesse fît à grands frais rouler chaque jour un certain nombre de wagons vides sur un parcours d'environ 120 kilomètres de chemin de fer.

Or nous ne remarquons pas qu'elle se soit donné la peine d'entreprendre cette preuve dans ses pièces au procès.

Mais si elle a peut-être dépassé légèrement les limites de la prudence en accordant aussi son approbation à cette condamnation de l'arbitraire administratif, la partie adverse n'a cependant pas eu le courage d'aller jusqu'au bout, en reproduisant les considérations par lesquelles M. Hilty termine et résume son exposé sur ce point. Dans le système de M. Hilty, l'Etat peut même porter atteinte à de simples droit privés, qui n'ont rien d'immoral en soi, lorsque les intérêts publics l'exigent impérieusement « *dringend nothwendig.* » — Mais l'honorable professeur poursuit en ces termes :

« L'Etat doit, dans ce cas, s'envisager comme tenu, au nom de la » **bona fides**, *qui forme la base de toutes les relations juridiques* » *entre individus*, *à indemniser équitablement* ceux qui doivent ainsi » *sacrifier leur intérêt légitime à un intérêt plus général.* L'indemnité » devra être proportionnée, d'une part, à la perte réelle (dommage » positif et chance de gain enlevée) et, d'autre part, aux avantages que

[1] Hilty, p. 21.

» l'ensemble des citoyens retire de cette modification d'un rapport de » droit existant « *Abœnderung der bestehenden Rechtsverhœltnisse*[1]. »

Est-il possible de condamner avec plus de force les théories du Conseil fédéral?

V. Malgré tous ses efforts, la partie adverse n'a donc pas réussi à faire de MM. Heusler et Hilty des défenseurs de sa cause.

Nous devons, maintenant, poursuivre notre tâche, en exposant les motifs qui paraissent, à nos yeux, établir sur les bases les plus solides les principes soutenus par la Compagnie demanderesse. Nous répondrons, chemin faisant, aux objections présentées dans la Réponse du Conseil fédéral; et nous indiquerons, en même temps, les quelques points sur lesquels nous devons nous écarter de l'argumentation de l'un ou l'autre des jurisconsultes consultés par la Conférence des chemins de fer suisses.

Et d'abord, on ne saurait admettre le raisonnement de la partie défenderesse, consistant à dire que la souveraineté de l'Etat étant inaliénable, les concessions de chemins de fer, qui en sont une émanation directe, appartiennent exclusivement au domaine du droit public, et ne peuvent, comme telles, obliger l'Etat[2].

Autre chose, en effet, est *le droit* de souveraineté de l'Etat; autre chose l'*exercice* de ce droit.

Le droit, sans doute, ne saurait être aliéné, ni cédé, ni compromis.

Mais il arrive tous les jours que l'Etat délègue l'exercice de ce droit à des personnes qui agissent en son nom à des titres divers.

Le maître absolu d'un pays excessivement restreint, pourrait seul avoir la prétention d'exercer, par lui-même et directement, tous

[1] Hilty, p. 21.

[2] Réponse, p. 9.

ses droits souverains; et même, il serait à chaque instant forcé, dans la pratique, de se départir de ce principe.

En Suisse, où la souveraineté réside toute entière dans le peuple, la délégation du pouvoir est de l'essence même du gouvernement. Le Conseil fédéral lui-même n'est que le mandataire de la nation; celle-ci n'a nullement, croyons-nous, aliéné ses droits souverains en lui en déléguant l'exercice, par l'intermédiaire de l'Assemblée fédérale.

Et, de même, s'il est démontré que les concessions de chemins de fer sont une émanation de la souveraineté de l'Etat « *hoheitliche Verleihung,* » les Compagnies, qui les acceptent, obtiennent ainsi l'exercice des droits qu'elles renferment.

A ce point de vue, les concessions rentreraient dans le droit public au même titre que les fonctions publiques, et il serait exact de dire qu'elles sont constamment révocables.

Le seraient-elles *sans indemnité?*

Nous ne le pensons pas; et, à supposer même que les concessions fussent muettes sur ce point, nous estimons qu'une indemnité serait due, parce que, si la concession elle-même doit être régie par les principes du droit public, son contenu, c'est-à-dire les avantages qu'elle renferme en faveur des concessionnaires, doivent l'être par ceux du droit privé. Or, il est élémentaire, en droit privé, que tout ouvrier a droit à son salaire : les esclaves seuls n'y peuvent point prétendre, mais les esclaves sont en dehors du droit.

Il nous sera, sans doute, permis de rappeler ici les arrêts du Tribunal fédéral, du 29 juin 1878, dans l'affaire des fonctionnaires tessinois, mis en disponibilité par le gouvernement de leur Canton avant l'expiration de la durée légale de leur charge, et de citer le passage suivant d'un article publié à ce sujet par la *Nouvelle Gazette de Zurich*, passage qui nous paraît résumer, d'une manière autorisée, les motifs de ces arrêts, dont nous ne connaissons pas encore les termes officiels :

« Le lien de droit qui existe entre un fonctionnaire et l'Etat est de » double nature : *la fonction elle-même,* les obligations qu'elle entraîne » et le droit de l'exercer, sont incontestablement aujourd'hui reconnus » comme constituant un *rapport de pur droit public et administratif.*

» L'administration peut révoquer un fonctionnaire, sans que celui-ci » ait le droit de réclamer sa réintégration dans son emploi, et l'action » de ce fonctionnaire est mal fondée à ce point de vue. — *Sa préten-» tion à un traitement, ou à d'autres avantages pécuniaires...*, forme au » contraire *un lien de droit pécuniaire ou de droit privé...*, etc. [1]. »

Ce qui est vrai des fonctions publiques, même de celles qui ont un caractère éminemment politique, comme celles d'un préfet, serait-il faux des concessions de chemins de fer, qui ne concernent que des intérêts exclusivement matériels ?

Nous n'hésitons pas à penser qu'un *a fortiori* très évident existe à cet égard en faveur des Compagnies concessionnaires.

VI. Mais les concessions de chemins de fer sont-elles, réellement, au même titre que les fonctions publiques, des émanations de la souveraineté de l'Etat « *hoheitliche Verleihungen ?* » — Nous venons de l'admettre par hypothèse; mais il y a lieu de vérifier l'exactitude de ce point.

Ici encore, nous pensons que la partie adverse confond deux choses distinctes.

Oui, sans doute, l'établissement d'un chemin de fer nécessite l'autorisation de l'Etat, parce que cet établissement implique le droit d'expropriation forcée; parce qu'il peut avoir de l'influence sur les intérêts militaires, commerciaux et industriels du pays; parce qu'il entraîne l'exercice d'une partie de l'autorité de l'Etat en matière de police; parce qu'il renferme, en fait, une sorte de monopole du trafic; parce qu'il présente certains dangers spéciaux. L'Etat peut donc accorder ou refuser la concession; et il ne suffirait point à l'entrepreneur, pour obtenir le droit d'établir son chemin de fer, de s'entendre à l'a-

[1] *Neue Zürcher Zeitung*, 8 Juillet 1878.

miable avec les propriétaires des terrains que doit emprunter cette ligne. Ces propriétaires ne sont pas, en effet, seuls intéressés dans la question ; et il n'y a que l'Etat qui, comme représentant de l'ensemble de tous les intérêts, directs et indirects, touchés par l'établissement du chemin de fer, ait le droit de traiter, en leur nom, avec l'entrepreneur. L'Etat figure donc nécessairement comme partie dans l'acte de concession. A ce point de vue, on peut dire que *ce droit de l'Etat d'intervenir nécessairement* dans l'acte générateur de la concession dérive de sa souveraineté, et que ce droit d'intervention est, comme tel, inaliénable.

Mais une fois que l'Etat a *usé de son droit*, et que la concession est, *par suite de l'acceptation de la Compagnie*, définitivement formée et conclue, elle constitue, pensons-nous, entre ceux qui l'ont signée, un véritable *contrat de droit privé, obligatoire pour les deux parties dans tout son contenu.*

C'est par là qu'elle diffère d'une fonction publique ayant un caractère politique.

Le fonctionnaire, en effet, est constamment révocable, parce que l'Etat n'a jamais pris et ne pouvait prendre l'engagement de le maintenir en place jusqu'au dernier terme assigné à la durée de sa charge. Le plus souvent, c'est une loi générale qui fixe cette durée, et l'acte de nomination du fonctionnaire ne rappelle même pas habituellement cette loi. En outre, les conditions relatives au traitement et aux autres avantages pécuniaires attachés à une fonction, ne font jamais l'objet d'un débat préalable entre le gouvernement et l'officier public. Ces conditions, comme la durée même de l'emploi, sont fixées par la loi. Or, la loi peut toujours être modifiée par le législateur ; et, si une loi nouvelle vient à réduire la durée d'une fonction publique, ou à en modifier les conditions pécuniaires, cette loi doit être exécutée, *sauf l'obligation pour l'Etat d'indemniser les fonctionnaires ainsi trompés dans leur attente légitime.* Tel est, du moins, le point de vue de l'arrêt que nous venons de citer.

Mais le concessionnaire d'un chemin de fer ne tire pas seulement son droit d'une loi générale. Il a négocié minutieusement avec l'Etat les conditions moyennant lesquelles il s'est engagé envers lui. Et c'est

seulement lorsque l'Etat et le concessionnaire ont fini par *se mettre d'accord* sur les droits et les obligations qui devront résulter de la concession, que celle-ci a commencé de prendre vie.

Le titre constitutif des droits du concessionnaire est donc un *titre spécial*, la concession, à la confection de laquelle il a lui-même participé; tandis que le titre constitutif des droits du fonctionnaire public est un *titre général*, la loi, qu'il a dû se borner à accepter, avec la nature essentiellement mobile qui la caractérise.

En autres termes, l'un est au bénéfice d'un *acte bilatéral et définitif;* l'autre d'un acte *unilatéral susceptible de retrait de la part de celui qui l'a créé.*

Nier que la concession soit le résultat d'un *accord de volontés* entre l'Etat et le concessionnaire, c'est, nous semble-t-il, nier l'évidence; car on ne soutiendra pas que les Compagnies de chemins de fer soient réduites à la condition d'esclaves ou de serfs, assujettis en faveur de leurs maîtres et seigneurs, à des prestations auxquelles ils ne peuvent se soustraire, et dont ils n'ont pas le droit de réclamer le prix! Le concessionnaire d'un chemin de fer était aussi libre d'accepter la concession, que l'Etat était libre de la refuser. Il a donc fallu, de toute nécessité, pour que la concession sortît de son germe, que l'un *et* l'autre aient *consenti* aux *clauses de cette concession.*

Le *consentement* de l'Etat était, sans doute, *indispensable* à la validité de la concession; mais celui du concessionnaire ne l'était *pas moins.*

Avant ce double consentement, en effet, existait-il un lien de droit entre l'Etat et le concessionnaire?

Personne ne le soutiendra.

C'est donc ce double consentement qui est *la source unique* de la concession!

Or les droits et les obligations qui dérivent du consentement des parties, ne sont autres que des droits et des obligations *conventionnels.*

Ce point nous paraît donc bien acquis : les concessions de chemins de fer sont de véritables *conventions.*

D'où nous tirons immédiatement cette conséquence, que les concessions ne peuvent être modifiées par la volonté *d'une seule* des

parties. Il est, en effet, de l'essence des conventions, de n'être susceptibles de modification que par l'intervention de ce même *double consentement* qui leur a donné naissance.

Comme le dit si bien M. Carrard, « il est un principe supérieur à » toutes les théories incomplètes ou fausses qui pourraient être faites » au sujet des droits de l'Etat en matière de chemins de fer. C'est » celui du respect qui est dû aux conventions [1]. »

VII. M. Heusler n'accepte pas, pour les concessions de chemins de fer, l'expression de *contrats* ou de *conventions*. Il considère la concession comme un *privilége*, soit comme un droit octroyé unilatéralement par l'Etat. Voici, au reste, ses propres expressions : « *einseitig* » *von der Staatsgewalt verliehenes zu diesem besondern Zwecke geschaf-* » *fenes Recht* [2]. » Mais M. Heusler reconnaît que l'octroi d'un privilége est nécessairement « précédé de négociations dans lesquelles on fixe » les conditions moyennant lesquelles l'Etat accorde le privilége et le » concessionnaire l'accepte, et que cet *accord* « *Vereinbarung* » donne » le contenu du privilége [3]. »

Mais qu'est-ce donc que cet accord, sinon une *convention*, un *contrat ?*

Et que signifie ce contrat, sinon un engagement réciproque des parties d'exécuter loyalement les clauses sur lesquelles leur accord a porté ?

M. Heusler ajoute, d'ailleurs, que c'est en ce sens que l'on parle de « *privilegia conventionalia* » et que Savigny dit : « *les priviléges peuvent aussi résulter des contrats.* [4] » Il déclare enfin que « *le droit acquis par voie de privilége n'est pas d'un cheveu plus faible que celui qui repose*

[1] Carrard, p. 13.
[2] Heusler, p. 10.
[3] » p. 9.
[4] » p. 9 et 10.

sur une convention[1]. La seule différence pratique entre le contrat et le privilége c'est, selon le savant professeur, que le second peut toujours être retiré par l'Etat moyennant indemnité pleine et entière, tandis que le contrat ne saurait être annulé unilatéralement par l'une des parties, même en payant à l'autre des dommages et intérêts[2].

Or, nous ne comprenons pas comment un accord de deux volontés produirait des effets différents suivant les cas; et nous ne connaissons aucune loi qui fasse une pareille distinction.

Le point de vue de M. Heusler nous suffirait, d'ailleurs, puisque la Suisse Occidentale se borne, dans ce procès, à demander à la Confédération suisse des dommages et intérêts, et non point la nullité de la décision du Conseil fédéral qui lui impose la charge d'un quatrième train sur le réseau de la Broye.

Mais puisque le Conseil fédéral a cherché à appuyer ses vues sur l'opinion de M. Heusler, nous avons cru devoir insister sur ce point.

Ainsi qu'on vient de le voir, la thèse de M. Heusler est essentiellement théorique; ce qui n'empêche pas l'honorable professeur d'infliger un blâme sévère aux tendances sans scrupule de la partie adverse. Après avoir reproduit un passage du Message du Conseil fédéral, du 16 juin 1871, dans lequel celui-ci mettait déjà à nu ses prétentions, M. Heusler ajoute :

« De telles assertions, dans la bouche de l'autorité suprême, sont
» profondément regrettables; on prétend sauvegarder ces intérêts ma-
» jeurs de la société civile en sapant les fondements sur lesquels elle
» repose, c'est-à-dire en détruisant le droit. Qui donc aura encore un
» intérêt au maintien de la société civile s'il n'est plus sûr de sa pro-
» priété ?[3] »

Ainsi s'exprime celui dont le Conseil fédéral voudrait faire son allié!

[1] Heusler, p. 10.
[2] » p. 11 et 12.
[3] » p. 12.

VIII. Pourquoi donc ne donnerait-on pas aux concessions de chemins de fer la valeur et le nom de conventions ou de contrats, puisque ce sont *les expressions mêmes que l'on y retrouve ?*

Dans l'espèce, toutes les concessions des lignes de la Broye ont été, ainsi que le remarque M. Carrard [1], accordées sous forme de conventions.

Ainsi les actes de concession des lignes Longitudinale et Transversale sur territoire vaudois sont tous deux intitulés : « *Conventions pour la construction* (ou pour la concession) *d'un chemin de fer, etc.* » La première de ces conventions est signée, d'une part, par le Vice-Président et le Chancelier du Conseil d'Etat de Vaud, et, d'autre part, par le Vice-Président et le Secrétaire du « Comité intercantonal du » chemin de fer dans la vallée de la Broye; » la seconde par le chef du Département des travaux publics du canton de Vaud, d'une part, et d'autre part par « les Délégués du Comité intercantonal. » On lit, après la mention de la qualité des parties : « *Il est convenu ce qui suit :* » Art. 1. L'Etat de Vaud *concède...* au susdit Comité qui *accepte...*, » etc. »

L'acte de concession de la ligne Longitudinale sur territoire fribourgeois porte également le titre de « *Convention.* » Elle est signée, d'une part, par le Président et le Chancelier du Conseil d'Etat de Fribourg, et d'autre part par le Vice-Président du « Comité intercantonal. »

L'acte de concession de la ligne Transversale sur territoire fribourgeois n'est pas, il est vrai, intitulé « convention; » mais cet acte, désigné sous le nom de « Décret de concession, » et signé par le Vice-Président et le Secrétaire du Grand Conseil de Fribourg, n'est devenu définitif qu'après passation d'un « *acte authentique constatant l'adhésion des concessionnaires aux conditions de la présente convention;* [2] » ce qui revient assurément au même.

Ajoutons que l'expression de « *convention*, » ou des expressions absolument analogues, se retrouvent également dans une quantité d'articles de ces diverses concessions.

[1] Carrard, p. 19 et 20.

[2] Article 14 du Décret de concession.

Les Compagnies qui ont « *accepté* » les concessions [1], ou qui les ont « *approuvées* [2], » ou qui y ont « *adhéré* [3], » se sont donc « *fiées à la parole* » des Etats de Vaud et de Fribourg, « qui ont pour successeur la Confédération Suisse [4]. »

Celle-ci peut-elle aujourd'hui répudier ces engagements ?

La partie adverse, malgré sa haute autorité, ne nous fera jamais croire que la signature des mandataires de l'Etat n'ait pas plus de valeur que celle d'un mineur ou d'un interdit.

Nous ne connaissons d'ailleurs pas, en Suisse, un seul acte de concession d'un chemin de fer, qui ne renferme pas également l'expression ou l'idée d'une convention entre l'Etat et la Compagnie concessionnaire [5].

Pour échapper aux conséquences que la partie demanderesse tire de ce fait, le Conseil fédéral soutient, après MM. Carrard et Heusler [6], que la forme importe peu, et qu'après tout le lien de droit qui unit l'Etat à la Compagnie serait le même, si la forme ou les expressions dont il s'agit n'avaient pas été employées dans les concessions.

Nous n'avons rien à objecter à cette observation, qui ne fait que confirmer notre opinion, d'après laquelle une concession, dont les *conditions* ont été dûment *débattues* entre les deux parties, puis régulièrement acceptées de part et d'autre, doit toujours, et nécessairement, avoir la valeur d'un contrat, quelle que soit d'ailleurs la forme extérieure dans laquelle les parties ont jugé à propos de manifester leur accord.

Mais il est intéressant de constater que le langage des concessions est tout à fait d'accord avec les principes sur lesquels la Compagnie demanderesse estime les concessions fondées.

[1] Voyez entre autres : Longitudinale vaudoise, art. 1er de la Convention; Transversale vaudoise, art. 1er.

[2] Longitudinale fribourgeoise, *in fine*.

[3] Transversale fribourgeoise, art. 14.

[4] Carrard, p. 20.

[5] Voyez, entre autres, le rapport de la minorité de la commission du Conseil des Etats sur le projet de loi de 1871-72. *Feuille fédérale* 1871, T. III, p, 841.

[6] Réponse, p. 4 et 6. Carrard, p. 20. Heusler, p. 8.

A moins de prétendre que les expressions employées dans les concessions de la Suisse Occidentale sont l'effet du hasard, il faut nécessairement admettre que l'Etat et la Compagnie faisaient, en les employant, un acte sérieux, et qu'il doivent aujourd'hui prendre au sérieux ce qui a été ainsi dit et écrit.

IX. Nous examinerons bientôt de plus près les conséquences qui résultent du fait que les concessions de chemins de fer forment entre l'Etat et les Compagnies un lien de droit privé conventionnel.

Mais constatons auparavant que le Conseil fédéral est à peu près seul à contester aux concessions la qualité de contrats.

Le point de vue de la Compagnie demanderesse est universellement adopté en *France*. Voici, en effet, comment s'exprime Dalloz à ce sujet :

« Comme mode d'exécution de travaux publics, la concession est » *un contrat* d'une nature spéciale, par lequel un particulier ou une » Compagnie s'engage, envers l'Etat, à faire exécuter certains ouvrages » à ses frais, risques et périls, moyennant la jouissance d'un péage ou » d'autres avantages stipulés dans l'acte de concession (Code civil, » art. 1101). C'est un contrat *synallagmatique*, car il fait naître des » obligations réciproques (Code civil 1102). C'est un contrat *à titre* » *onéreux*, puisque le concessionnaire s'oblige à exécuter les travaux, » et que, de son côté, l'administration s'engage à lui assurer le péage » ou autres bénéfices stipulés (Code civil 1106). C'est enfin un con- » trat *aléatoire*, en ce que des événements imprévus peuvent influer » sur les dépenses des travaux à exécuter et sur le produit du droit » accordé par le gouvernement (Code civil 1105). Les principes géné- » raux du droit civil doivent s'appliquer au contrat de concession à » moins d'une dérogation expresse contenue au cahier des charges » (Code civil 1184) [1]. »

[1] D. Dalloz, aîné. *Répertoire de jurisprudence*, T. XII, p. 17.

Lamé-Fleury dit de même :

« Il ne faut jamais perdre de vue que légalement une concession » de chemin de fer est *un contrat* qui ne peut être modifié que du con- » sentement des deux parties [1]. »

Enfin, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a, tout récemment, décidé que l'Etat « n'avait pas le droit d'imposer à la Compa- » gnie des chemins de fer du Nord, en l'absence des propositions de » la dite Compagnie, l'établissement de stations et gares nouvelles » sur les lignes en état d'exploitation, en sus de celles dont le nombre » et l'emplacement avaient été déterminés lors de la construction de » ces lignes [2]. »

En *Allemagne*, où la plupart des chemins de fer ont été construits par l'Etat, la question présente un intérêt beaucoup moindre. M. Heusler nous apprend que, dans ce pays, les concessions sont considérées comme des *privilegia conventionalia* [3]; que le lien de droit qui en résulte, entre l'Etat et le concessionnaire, a d'ailleurs la même valeur que celui qui serait produit par un contrat; et que la seule différence consiste en ce que *le privilége peut toujours être retiré moyennant indemnité, tandis que le contrat ne peut être rompu sans le consentement des parties qui l'ont conclu* [4]. « Tout privilége, ajoute M. Heusler, par le fait » qu'il est accordé à une personne privée, revêt pour cette personne » la valeur et la signification d'un droit privé; il est, par rapport à » celui qui en jouit, un droit privé [5]. »

M. Heusler donne, d'ailleurs, la préférence au point de vue du droit allemand. Selon lui, en Suisse, le point de vue du droit français ne saurait être admis, parce qu'en France l'Etat est considéré « *comme propriétaire des chemins de fer, dont il a seulement cédé son droit d'ex-*

[1] Lamé-Fleury, *Code annoté des Chemins de fer*, p. 356. Voyez aussi, dans la consultation de M. Carrard, plusieurs arrêts et citations d'auteurs conformes à ces vues.

[2] Arrêts des 21 et 28 juin 1878. *Le Droit*, journal des Tribunaux, du 3 juillet 1878.

[3] Heusler, p. 9 et 10,

[4] » p. 11.

[5] » p. 14.

ploitation ; » tandis qu'en Suisse les chemins de fer sont considérés « *comme la propriété privée des Compagnies* [1]. »

Mais ce motif ne nous paraît nullement concluant; et nous pensons qu'il faudrait en tirer une conséquence plutôt contraire à l'opinion de M. Heusler, d'autant plus que, dans notre pays, « la plupart des ca- » hiers des charges sont copiés sur ceux de la France, » ainsi que le reconnaît lui-même l'éminent jurisconsulte [2].

Ajoutons, qu'en *Angleterre*, les Compagnies sont également considérées comme propriétaires de leurs lignes. Or, jamais, dans ce pays par excellence de la légalité et du respect des droits acquis, il ne viendrait à l'idée de personne que l'Etat pût, *unilatéralement*, retirer ou modifier le *bill d'incorporation* qui a autorisé la formation d'une Compagnie. Ce bill oblige les Compagnies à se conformer strictement aux plans, dans l'exécution des travaux, pour le tracé, la largeur de la voie, les pentes, les souterrains, les ponts, etc., et à ne pas dépasser le maximum des tarifs par classe de voitures et catégories de marchandises. Tout cela est stipulé dans des clauses analogues aux cahiers des charges français, et en moins d'articles; mais d'une élasticité d'interprétation qui, dit Dalloz, « laisse beaucoup de latitude aux Compagnies [3]. »

Nous serions fort curieux de connaître l'impression que produirait en Angleterre la théorie du Conseil fédéral, d'après laquelle ces clauses pourraient être constamment modifiées selon le bon plaisir de l'Etat!

En *Suisse*, la question ne faisait pas le moindre doute pour le législateur de 1852, car l'un des principaux motifs allégués par les partisans de la construction des chemins de fer par l'Etat, était le prétendu danger que devait courir la souveraineté nationale, en présenee d'engagements pris envers des Compagnies privées, dont la puissance, à l'avance, les effrayait [4]. Leur crainte eût bien vite cédé la place à un sentiment contraire, s'ils eussent prévu l'ingénieux moyen inventé par

[1] Heusler, p. 10 et 11.
[2] » p. 10.
[3] *Répertoire de législation*, t. XLIV, p. 844.
[4] Rapport de la majorité de la commission du Conseil national. — *Feuille fédérale*, 1852, t. II, p. 1 et suiv.

la partie adverse pour réduire cette puissance à sa plus simple expression !

Depuis lors, la plume autorisée de M. le professeur Rüttimann, de Zurich, a réfuté avec force les nouvelles tendances du Conseil fédéral.

Ces tendances ont été également combattues dans le rapport de la minorité de la Commission du Conseil des Etats sur le projet de loi de 1871-72. Nous en tirons le passage suivant :

« Quant *au fond*, les concessions de chemins de fer nous paraissent » avoir au plus haut degré la valeur d'un contrat. Les concessionnaires » prennent à leurs frais, périls et risques la construction des voies fer- » rées; ils s'engagent à les achever et exploiter avec leur matériel fixe et » roulant pendant un certain nombre d'années déterminé, moyennant » la perception de taxes et finances, dont le maximum est fixé par » classes, etc. De son côté, l'Etat concède à la Compagnie le droit de » construire et d'exploiter jusqu'au terme fixé; il s'engage même sou- » vent à renouveler la concession; il fixe le prix du rachat qu'il se » réserve d'ordonner et ses époques échelonnées; enfin il se soumet à » un tribunal d'arbitres en cas de contestations sur l'interprétation » des clauses de la concession, etc.

» Nous avons ainsi des engagements et réserves bilatéraux et de la » part de l'Etat, et de la part de la Compagnie, c'est-à-dire toute la » matière d'un véritable contrat de droit privé avec clauses pénales » et juridiction.

» Les arrêtés fédéraux de ratification ne changent pas la nature de » ce contrat.

» La Confédération approuve les clauses et charges de la concession » pendant le temps fixé; elle stipule la réserve des droits de la régale » des postes, son droit de rachat à des époques déterminées, etc.

» Il nous est donc impossible d'admettre avec le Conseil fédéral que » les concessions de chemins de fer ne sont que des actes de souve- » raineté émanant de l'Etat, qui ne créent aucun droit privé, etc. [1] »

[1] *Feuille fédérale* 1871, t. III, p. 841 et 842.

Dira-t-on que ces idées n'ont point prévalu devant les Chambres fédérales?

Nous en attendons la preuve; et, pour le moment, nous nous bornons à déclarer, qu'à nos yeux, cette preuve ne se trouve point dans la loi sur les chemins de fer de 1872, dont toutes les dispositions, spéciales au présent procès, étaient d'ailleurs également approuvées par la minorité, comme par la majorité de la Commission du Conseil des Etats.

Ajoutons que cette majorité elle-même, dans son rapport, admettait, elle aussi, l'idée d'un contrat, au moins pour toute la catégorie des clauses concessionnelles que la Suisse Occidentale invoque aujourd'hui. Voici un extrait de son rapport:

« Quelques dispositions des concessions ont... pour les Compagnies » la portée de droits privés qui leur ont été garantis et que l'Etat ne » peut ni supprimer, ni modifier arbitrairement sans avoir à fournir » des dommages et intérêts. Tels sont, en particulier, les articles essen- » tiellement financiers des concessions, la question du rachat, la fixa- » tion de la durée des concessions, celle des taxes maximales, etc. Il » va sans dire que l'Etat ne peut pas, du jour au lendemain, réduire » à 50 ans la durée des concessions ou s'assurer, par une simple mo- » dification à la loi, des conditions de rachat plus favorables. Il ne » peut pas non plus dire : La concession vous accorde une certaine » taxe maximale, mais dès aujourd'hui je déclare sans vous accorder » aucune indemnité, que vous ne pourrez plus percevoir que la moitié » de cette taxe, etc. L'Etat ne peut ni ne veut reprendre ce qu'il a » garanti au point de vue économique, etc.[1] »

Ces saines idées de justice ne sont-elles pas la négation de la théorie actuelle du Conseil fédéral, qui n'admet pas que « lorsque l'Etat a une » fois donné une assurance, il en résulte pour celui qui la reçoit un » droit acquis, et que toute modification ou retrait de cette assurance

[1] *Feuille fédérale* 1871, t. III, f. 786.

» de la part de l'Etat constitue la violation d'une obligation juridique » et fonde une action juridique[1] ? »

Citons enfin, ici, quelques lignes de l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral le 13 septembre 1876, dans la cause de la Société du Pont de Chessel contre l'Etat du Valais. Il s'agissait, dans le cas particulier, de la concession d'un droit de pontonnage, mais cette concession était faite sous une forme tout à fait analogue à celle des concessions de chemins de fer :

« Il résulte clairement, dit l'arrêt, de l'ensemble des diverses dispo» sitions précitées, que la convention passée le 20 juin 1864, corro» borant celle du 22 février, apparaît *avec tous les caractères d'un con» trat bilatéral de droit privé,* par lequel l'Etat s'engage à payer, pendant » un nombre d'années déterminé, une annuité fixe aux concession» naires du Pont de Chessel, lesquels de leur côté, déclarent vouloir » maintenir à leur frais le dit pont pendant le même laps de temps, » et en transférer, après son expiration, la propriété aux Etats rive» rains. *Ce contrat nouveau doit donc lier les parties pour la période » entière qu'il prévoit et régit...,* etc. [2].

Avions-nous tort de dire tout à l'heure que le Conseil fédéral était seul de son avis?

X. Comparons maintenant, *dans leurs conséquences,* les doctrines de la partie adverse avec celles de la Compagnie demanderesse et des juristes consultés par la Conférence des chemins de fer suisses.

Il est affligeant de voir de quelle façon la haute autorité contre laquelle nous luttons s'empare de certaines idées élevées pour les tordre et les rabaisser au niveau des plus vulgaires appétits matériels.

[1] Réponse, p. 11.
[2] Arrêts du Tribunal fédéral, t. II, p. 360 et 361.

M. Hilty a brillamment développé la théorie de l'omnipotence de l'Etat dans l'intérêt du bien général. Cette théorie repose sur cette vérité incontestable que la Société marche de progrès en progrès. Le droit ne saurait par conséquent rester stationnaire de manière à entraver cette marche glorieuse.

L'Etat représente la raison, la haute justice, la moralité suprême. Il a donc, non seulement le droit, mais même le devoir, de faire disparaître ce qui serait nuisible à son but, alors même qu'il s'agirait de droits privés régulièrement acquis, et cela, dans la plupart des cas, sans indemnité. Toutes les idées relatives à la limite des droits souverains de l'Etat et à l'inviolabilité des droits privés doivent donc être « soumises de temps en temps à une révision, et il n'est pas possible » de les formuler d'une manière absolue [1]. »

» C'est ainsi, ajoute M. Hilty, que l'Etat abolit l'esclavage, propriété » humaine d'un grand prix, ruinant ainsi d'un coup toute une génération de planteurs. C'est ainsi encore qu'il supprime les maisons de » jeu et les loteries sans payer la moindre indemnité à leurs entrepre» neurs, bien que ces établissements leur eussent coûté de grosses » sommes, et bien que des contrats, lucratifs pour l'Etat lui-même, » fussent peut-être passés avec eux. On aurait même envisagé qu'il » eût été immoral et indigne de l'Etat de leur payer une indemnité. » C'est ainsi de même que ceux qui considèrent les couvents et les » ordres religieux comme des institutions nuisibles ne se bornent pas » seulement à en écarter les personnes, mais s'emparent de leurs pro» priétés, sans s'inquiéter de leurs titres d'acquisition de nature privée.

» C'est que le bien et la moralité de l'Etat sont au-dessus de tout » droit privé. « Denn *über* allem Privatrecht steht der *Staatszweck* » und die *Sittlichkeit* des Staates [2]. »

Mais M. Hilty s'empresse d'ajouter que « les concessions de che» mins de fer ne renfermant évidemment rien d'immoral ou d'incom» patible avec le but de l'Etat, » celui-ci ne saurait, lorsque ses inté-

[1] Hilty, p. 20.
[2] » p. 20.

rêts supérieurs exigent impérieusement « *dringend nothwendig* » la suppression ou la modification des droits qui leur ont été concédés, se soustraire à l'obligation « *dérivant de la* **bona fides**, *qui forme la » base de toutes les relations juridiques entre individus, d'indemniser équi- » tablement ceux qui doivent ainsi* **sacrifier leur intérêt légitime » à un intérêt plus général**[1]. »

La partie adverse, en quête de motifs avouables pour étayer ses prétentions, arrache à M. Hilty son principe, et cherche à s'en faire une arme pour le terrasser. Elle exalte cette idée de l'omnipotence de l'Etat, l'isole de ce qui en fait la justification et la grandeur, et en extrait des conséquences que les flatteurs des despotes les plus absolus pourraient lui envier.

Pour elle, l'intérêt général justifie la destruction par l'Etat de tout ce qui lui fait obstacle.

Que parle-t-on de droits privés, de droits acquis ?

Il n'y a qu'un droit : le droit de l'Etat !

Et ce droit trouve sa formule dans la volonté du Conseil fédéral !

Sans doute, la partie adverse déclare que ce sont les constitutions et les lois qui fixent, dans un moment donné, les limites de l'omnipotence de l'Etat[2]. Mais elle fait complétement abstraction du principe d'après lequel les lois n'ont point d'effet rétroactif contre les droits acquis, lorsque ces droits n'ont rien, en eux-mêmes, de contraire au « *Staatszweck* » et à la « *Sittlichkeit des Staates ;* » renversant ainsi tout ce qui, dans la théorie de l'honorable professeur, vient retenir son principe dans les limites de la justice et de l'équité naturelles.

Suivant le Conseil fédéral, le droit législatif de l'Etat est absolu, soit pour le présent et l'avenir, soit même pour le passé. Il le déclare, d'ailleurs, dans un de ses mémoires : Si les lois actuelles ne lui paraissent pas suffisantes, il les fera modifier par l'Assemblée fédérale, qui saura bien, dit-il, « *éclaircir par voie de la législation ce qui ne serait » pas encore suffisant*[3]. »

[1] Hilty, p. 21 et 22.
[2] Réponse, p. 14.
[3] Réplique du Conseil fédéral sur la question de compétence, *in fine*.

Les Compagnies de chemins de fer sont donc bien averties. D'un instant à l'autre, l'Etat pourra leur tenir ce langage : « *Ote-toi de là* » *que je m'y mette !* »

Voilà comment la partie adverse réussit à fausser un principe!

S'il nous était permis d'employer, comme elle le fait dans un de ses écrits, une comparaison tirée du règne végétal[1], nous nous demanderions comment il se peut que le grain de blé qu'elle a pris dans le champ de M. Hilty, puis semé dans le sien, au lieu de produire le bel épi dont il renfermait la substance en germe, n'ait poussé qu'un méchant chardon?

XI. Le Conseil fédéral, poursuivant toujours la même tactique, reprend les exemples, donnés par M. Hilty, de cas dans lesquels l'Etat a pu, selon ce jurisconsulte, supprimer sans injustice des droits privés.

Il les reprend, disons-nous; mais tandis que M. Hilty les cite dans le but précis de les opposer à la circonstance où il s'agit, non point d'institutions immorales, vicieuses, vieillies, nuisibles à l'Etat, mais de concessions de chemins de fer, *dont la plus ancienne a sept ans de date,* la partie défenderesse n'hésite pas à en tirer des inférences directement contraires à la pensée du savant professeur.

L'Etat, dit-elle, peut supprimer sans indemnité l'esclavage, les couvents, les fondations ecclésiastiques, les droits féodaux; il peut modifier le régime des patentes d'auberges, de pharmacie, de boucherie; il peut retirer les concessions de droits de péage, de pontonnage ou de chaussée, de loteries (!), de maisons de jeu (!!), de maisons de tolérance (!!!); il peut interdire le port de titres ou de décorations (!!!!), etc. Pourtant, ajoute-t-elle, tous ces droits, d'après la théorie de la Suisse

[1] « *Ici encore on veille à ce que les arbres ne croissent pas jusqu'au ciel.* » **Réplique du Conseil fédéral sur la question de compétence, *in fine.***

Occidentale, étaient bien en réalité des ***droits acquis*** en vertu de lois, de règlements ou de concessions ; et néanmoins « personne ne contes» tera aujourd'hui que l'Etat ne soit autorisé à les supprimer, et cela » sans expropriation, ni indemnité [1]. » D'où la partie adverse conclut que l'Etat peut, de la même façon, retirer quand bon lui semble les concessions de chemins de fer, ou imposer aux Compagnies des prestations nouvelles, ou supérieures à celles stipulées dans ces concessions.

Il est facile de répondre à cette argumentation.

Et d'abord, est-il historiquement exact que, partout où l'on a supprimé certaines institutions, telles que les servitudes personnelles et les droits féodaux qui paraissaient jurer avec les idées modernes de droit et de liberté, ce progrès ait été réalisé sans bourse délier, soit pour l'Etat, soit tout au moins pour ceux qui bénéficiaient le plus directement de la réforme?

On cite l'exemple de la révolution française : mais est-il possible de justifier ses procédés violents au point de vue de la bonne et saine justice ?

Peut-on comparer les nécessités dictées par une situation exceptionnelle, alors que la tourmente des passions politiques entraînait les meilleurs esprits, avec les besoins d'une époque de paix et d'un peuple en pleine possession de lui-même?

Et d'ailleurs ces progrès, réalisés sans respect des droits privés, comme par un coup de théâtre, par un acte soudain d'un pouvoir qui n'avait ni le temps, ni la volonté de s'arrêter à des considérations juridiques, sont-ils toujours bien durables?

Ne sont-ils pas, le plus souvent, déplorablement compensés par les ruines que ces secousses de la force entraînent, et par les réactions qui les suivent?

Nous croyons, quant à nous, le ***progrès*** compatible avec le ***droit;*** et si l'histoire nous présente de trop nombreux exemples de violence, nous pensons qu'il en faut profiter, non pour les suivre, mais pour tâcher de les éviter.

Des exemples contraires, bien plus nombreux, peuvent être, d'ail-

[1] Réponse, p. 6, 7 et 11.

leurs, opposés à ceux que le Conseil fédéral voudrait aujourd'hui faire accepter comme modèles.

Les droits féodaux, on le sait, étaient la conséquence de la conquête, du droit de la force; à moins qu'ils ne fussent consentis par les populations, en échange de la protection qui leur était promise. Ce que la force avait créé, pouvait être détruit par la force. Et, lorsque la protection promise n'a plus été exercée, le prix qu'elle coûtait pouvait n'être plus payé. Pourtant, en Suisse, les droits féodaux n'ont point été supprimés, mais rachetés à prix d'argent [1]. Ce n'est pas à nos pères que Sieyès eût pu faire ce reproche sanglant : « *Vous voulez être libres et vous ne savez pas être justes* [2] *!* »

Les privilèges des ordres religieux peuvent être, d'une manière générale, envisagés comme ayant une origine analogue à celle des droits féodaux. Ces privilèges leur avaient été conférés en échange de certains services purement spirituels, dont le besoin s'est fait de moins en moins sentir avec le temps, et qui a fini par disparaître. La fortune considérable de certains couvents, fortune qui n'était d'ailleurs jamais entrée dans le patrimoine privé des religieux, n'a été presque partout incorporée par l'Etat qu'en échange de rentes viagères consenties en faveur des religieux dépossédés [3]. Le sort de ces religieux ne pourrait-il pas être envié par plus d'un actionnaire de chemins de fer?

Les propriétaires d'esclaves étaient-ils bien réellement en possession d'un droit privé? La question est discutable. Et cependant, dans la plupart des pays, l'esclavage a été aboli moyennant indemnité. S'il en a été autrement aux Etats-Unis, c'est que cette réforme avait été payée par le sang de cinq cent mille victimes d'une guerre terrible. La République française de 1848 a supprimé l'esclavage dans toutes les colonies françaises, mais l'Assemblée nationale a réglé l'*indemnité* accordée à chaque colon [4].

Cet exemple d'un gouvernement républicain et démocratique, qui

[1] Voyez, entre autres, en ce qui concerne spécialement le Canton de Vaud, les lois des 31 janvier 1801, 22 septembre 1802 et 31 mai 1804.

[2] Discours de Sieyès à l'Assemblée constituante sur l'abolition des droits féodaux.

[3] Ainsi récemment en Italie.

[4] Décret du 27 avril 1848, art. 5, et loi du 30 avril 1849.

respecte même le droit problématique d'un propriétaire d'esclaves, ne suffit-il pas pour faire toucher du doigt ce que les théories du Conseil fédéral en matière de droits acquis a de profondément blessant pour le sentiment de cette « *Sittlichkeit* » dont il revendique pourtant le monopole?

Rappelons alors l'exemple de la Russie. Dans ce pays, le czar prétend, sans doute, exercer une souveraineté au moins aussi absolue que le Conseil fédéral suisse; et cependant il n'a pas osé abolir le servage sans indemnité! Les paysans n'ont obtenu que le domaine utile des terres qu'ils occupaient, moyennant des redevances qu'il leur est loisible de racheter; et ils ne deviennent définitivement propriétaires qu'après paiement, à leurs anciens seigneurs, d'un capital en argent, en rentes sur l'Etat ou en obligations foncières [1].

On nous oppose la suppression des anciens droits de péage, de pontonnage ou de chaussée!

Voici, en réponse, un extrait de l'arrêt du Tribunal fédéral, du 30 décembre 1876, dans la cause de la Ville de Fribourg contre l'Etat de Fribourg:

« *Il est clair*, lisons-nous dans cet arrêt, *que l'obligation des cantons* » *qui se sont engagés civilement à garantir l'exercice d'un droit de douane,* » *subsiste dans toute sa force, et doit se traduire, même après l'entrée* » *en vigueur de la Constitution fédérale de* 1874, *par des indemnités à* » *payer par eux aux ayants-droit dépossédés* [2]. »

L'arrêt du Tribunal fédéral, du 13 septembre 1876, dans la cause de la Société du pont de Chessel contre l'Etat du Valais, et celui du 16 novembre 1877, dans la cause analogue de la Société du pont de Collombey contre l'Etat de Vaud, s'expriment dans un sens analogue.

Que dire, maintenant, de la comparaison que fait le Conseil fédéral entre les concessions de chemins de fer et celles... de maisons de jeu,... de loteries,... de maisons de tolérance, etc.?

[1] Acte d'émancipation du 19 fév./3 mars 1861.

[2] Arrêts du Tribunal fédéral suisse, t. II, p. 560.

On détruit celles-ci, dit-il, et on aurait honte d'en indemniser les entrepreneurs.

Soit! mais où donc est le rapport entre ce genre de patentes et une concession de chemin de fer? La partie adverse oublie de nous le montrer; et il n'en existe point en réalité!

Et d'abord, est-il bien exact que ces sortes d'industries soient toujours au bénéfice d'une véritable *concession* de l'Etat? S'il en était ainsi, nous n'hésiterions pas à dire que l'Etat n'a rien fait de bien « *sittlich* » en l'accordant; mais, qu'en manquant à la parole donnée, il commet une bien plus grande « *Unsittlichkeit!* »

Que si les personnes auxquelles on enlève l'exploitation de ces industries, ne fondaient leur droit que sur la loi, ou sur le silence de la loi, elles n'ont pas plus à se plaindre que les voleurs le lendemain du jour où une disposition de la loi est venue aggraver les risques attachés à l'exercice de leur métier.

Puis, lorsque l'Etat supprime les maisons de jeu ou de tolérance, les loteries et autres établissements du même genre, en devient-il plus riche? Peut-on dire qu'il dépouille des particuliers de leurs droits pour en faire profiter l'ensemble de la nation? L'Etat, en prohibant leurs industries, se substitue-t-il à eux pour les exercer à leur place? Et, si l'Etat, sans les prohiber, pouvait leur commander de l'ouvrage, prétendrait-il l'obtenir *gratis?*

Nous ne voulons pas répondre à ces questions.

Quant aux aubergistes, pharmaciens, etc., ils ne traitent jamais avec l'Etat, et ne tiennent leur patente que d'une loi générale, qui ne pouvait créer en leur faveur un droit acquis.

Nous ne disons rien d'un autre exemple, également invoqué par le Conseil fédéral, celui de l'interdiction, par l'Etat, du port de certains titres, ou de décorations [1], parce qu'il saute aux yeux que cette question se rattache exclusivement au droit politique qui régit tous les citoyens, et qu'elle ne présente aucune analogie quelconque avec celle dont il s'agit dans ce procès.

[1] Réponse, p. 7.

XII. Il est une observation générale sur laquelle nous devons insister : c'est que, dans la plupart des cas qui viennent d'être examinés, les personnes ou les corporations dont les droits ont été ainsi modifiés ou détruits, n'avaient pris aucun engagement envers l'Etat, et ne lui avaient rien fourni en fait.

Les exceptions à cette règle sont peu nombreuses.

Une seule a quelque valeur : celle relative aux droits de péage, de pontonnage ou de chaussée. Dans ce cas, en effet, les concessionnaires avaient fait une route, un pont, un autre ouvrage d'utilité publique, en échange duquel ils avaient reçu de l'Etat le droit de percevoir certaines finances. Or nous avons vu comment le Tribunal fédéral avait prononcé sur les questions soulevées par la suppression de droits de ce genre [1].

Quant aux entrepreneurs de maisons de jeu, de loteries ou de maisons de tolérance, ils payaient peut-être à l'Etat des sommes plus ou moins considérables chaque année, en vertu de leur patente, mais ces redevances étaient dues *à titre d'impôt*, et non à titre de compensation pour telles fournitures faites ou tels services rendus à l'Etat. Il n'y a donc aucune comparaison possible entre ces personnages et une Compagnie de chemin de fer, qui procure à l'Etat un puissant instrument de transport, qui s'engage à l'exploiter, conformément à des clauses souvent fort onéreuses, et qui crée ainsi, à ses frais, risques et périls, le plus merveilleux facteur de la richesse nationale.

Nous éprouvons même quelque scrupule à discuter de pareilles questions, dont la solution s'impose, nous semble-t-il, à tout esprit non prévenu.

Mais à qui la faute, si la haute autorité qui s'attache nécessairement à l'argumentation de notre partie adverse nous oblige à prendre au sérieux des rapprochements qui, présentés par un plaideur ordinaire, ne nous eussent paru mériter que... le silence ?

Poursuivons donc notre tâche !

[1] Voyez plus haut, p. 31 et 37, les extraits que nous citons de divers arrêts du Tribunal fédéral : (Ville de Fribourg contre Etat de Fribourg ; — Pont de Chessel contre Etat du Valais ; — Pont de Collombey contre Etat de Vaud.)

Qu'il s'agisse d'un détenteur de maisons de jeu ou de tolérance, d'un organisateur de loterie, d'un aubergiste, d'un pharmacien ou d'un boucher, d'un propriétaire d'esclaves, d'un titulaire de droits féodaux, de religieux en possession de couvents ou de dotations, d'un chevalier de tel ou tel ordre militaire ou politique étranger : ni les uns, ni les autres, n'ont rien donné à l'Etat, en échange des droits que celui-ci leur retire. Il n'est point intervenu, entre eux et l'Etat, de traité par lequel ils prenaient envers lui l'engagement de créer, avec leur argent, une institution d'utilité publique; et l'Etat ne leur a point garanti, en contre-partie de cet engagement, la jouissance pendant un temps déterminé de telles ou telles prérogatives, de tels ou tels droits, spécialement mentionnés dans le traité.

En est-il de même des Compagnies de chemins de fer?

Donnez aux concessions qu'elles invoquent le nom que vous voudrez! Appelez-les des priviléges! Et ajoutez que les priviléges, ces « *Ausflüsse des Hoheitsrechtes*, » ne donnent point, par eux-mêmes, naissance à des droits privés !

Vous ne pouvez pas nier un fait :

C'est que les Compagnies de chemins de fer ont sorti des millions de leur caisse pour l'établissement de leurs lignes.

« La Confédération aurait pu construire elle-même les chemins de
» de fer, en empruntant une somme importante ; supposons un demi-
» milliard. Elle a préféré les faire construire par concession et payer
» les concessionnaires en les substituant au droit qu'elle avait d'ex-
» ploiter et de percevoir des finances de transport [1]. »

Ainsi s'exprime M. Carrard.

Et, en effet, à quel spectacle avons-nous assisté depuis un quart de siècle ?

Grâce à l'activité, au courage, aux capitaux, aujourd'hui presque entièrement dévorés, de Compagnies privées, la Suisse s'est couverte d'un vaste réseau de chemins de fer.

[1] Carrard, p. 15.

Les fondateurs de ces entreprises, espérant que le produit de leur exploitation suffirait à les indemniser des dépenses énormes qu'ils s'obligeaient à faire, ont traité avec l'Etat, qui leur a accordé, en retour, une concession de 99 ans. De son côté l'Etat, craignant les dangers d'engagements aussi longs, s'est réservé le droit de racheter le chemin de fer, avec son matériel, les bâtiments et les approvisionnements, à certaines époques fixées dans les concessions.

Un pareil traité ne constitue-t-il pas une sorte de contrat d'entreprise, en vertu duquel les Compagnies s'obligent, envers l'Etat, à construire les chemins de fer, tandis que l'Etat, de son côté, leur en paie le prix, en leur accordant le droit de les exploiter sous telles et telles conditions déterminées ?

Dans tous les cas, une fois la concession acceptée par les entrepreneurs, ceux-ci s'empressent de déposer le cautionnement qui doit garantir l'exécution de leurs engagements. Puis ils appellent les capitaux nécessaires à la création de leurs lignes. Le public souscrit les actions qu'ils lui demandent, parce qu'il espère, comme eux, que les conditions de l'exploitation convenues avec l'Etat procureront à leurs fonds une rémunération suffisante.

Le capital constitué, la Compagnie se met à l'œuvre. Le chemin de fer est construit. Puis l'exploitation commence. Mais les sommes prévues ont été considérablement dépassées. Il faut, pour éviter la faillite, consolider la dette flottante en empruntant de nouveaux capitaux. Dans ce but, la Compagnie aliène une part de sa propriété, en accordant à ses créanciers une hypothèque sur les lignes qui lui sont concédées. Le public prend cette hypothèque pour une garantie sérieuse, et s'empresse de souscrire.

L'œuvre se trouve ainsi accomplie, l'exploitation assurée; et les trains qui circulent chaque jour sur ces grandes artères de fer vont répandre dans toutes les parties du pays la prospérité et la vie. Mais les produits de l'exploitation sont insuffisants pour rémunérer les capitaux immenses absorbés par la création de l'entreprise. Pendant de longues années, les actionnaires seront privés de tout revenu, et les obligataires à peine assurés de percevoir l'intérêt de leur créance. Tous se résignent cependant, car ils comptent sur l'avenir, dont la garantie

leur est promise par une signature respectable entre toutes, celle de l'Etat souverain!

C'est alors qu'apparaît la théorie du Conseil fédéral.

L'Etat souverain renie sa signature. Il déclare qu'elle ne l'engage à rien, et que la concession n'est point un contrat; que c'est tout au plus un privilége, et que ce *privilége* n'a pu produire *que des obligations* à la charge de ceux qui l'ont reçu! Tout au plus leur accorde-t-il, à titre de fiche de consolation, le droit de garder les sommes actuellement perçues! Il veut bien ne les leur point reprendre, car « *le pouvoir des tyrans a ses bornes,* » dit-il, « *doch eine Grenze hat Tyrannenmacht* [1]; et ces bornes consistent, dans le cas particulier, à s'arrêter là! Mais l'Etat est le maître absolu de l'avenir; et, s'il le juge utile à ses intérêts, il pourra, quand il le voudra, briser la concession et prendre à lui, sans indemnité, ces chemins de fer dont l'établissement a coûté la fortune de tant de familles!

Exagérons-nous, peut-être, la portée des prétentions de la partie adverse?

Qu'on en juge par le morceau suivant, que nous tenons à reproduire dans son intégralité, comme un modèle que nous croyons n'avoir pas encore été dépassé dans son genre :

« *S'il est vrai que la concession soit un acte de souveraineté et doive* » *l'être, ni elle, ni la faculté qu'elle contient, ne peuvent entrer dans le* » *domaine du droit privé; car elle perdrait par là son caractère de droit* » *public. Or, comme la souveraineté est inaliénable, cela n'est pas admis-* » *sible. S'il nous était permis de parler par similitude, nous choisirions* » *celle des fruits pendants et des fruits acquis. Aussi longtemps que les* » *fruits pendent à l'arbre, ils font partie de l'arbre; ils participent de sa* » *nature juridique et partagent son sort. C'est seulement après la récolte* » *que les fruits revêtent une individualité qui leur est propre, une autre* » *matière juridique, une autre destinée. L'arbre qui est sorti du fonds* » *et qui porte des fruits, voilà la concession émanée de la souveraineté de* » *l'Etat. Le fruit correspond à la faculté que donne la concession de réa-*

[1] Réponse, p. 12.

» *liser un certain bénéfice. Si, avant la maturité des fruits, l'arbre est*
» *abattu par une force majeure, le fruit disparaît avec lui. La concession*
» *étant retirée, la faculté ou la possibilité de réaliser le bénéfice qui lui*
» *était relatif s'évanouit en même temps. Le bénéfice réalisé, le fruit ré-*
» *colté ne partage pas ce sort : il est déjà soigneusement emmagasiné et*
» *encavé comme un bien privé,* « sie ist glücklich unter Dach und im
» Privatrecht eingekellert. » *Si donc on reconnaît aux concessions un*
» *caractère de droit public, on doit aussi conserver ce caractère à ce qui*
» *en est le contenu, c'est-à-dire aux facultés qu'elle confère. Ces facultés*
» *n'entrent pas dans la cassette privée du concessionnaire ; elles sont, au*
» *même titre que la concession, avec laquelle elles s'identifient, révocables,*
» *ou plutôt inaliénables. Le bénéfice régulièrement perçu : voilà ce qui*
» SEUL *entre dans le droit privé du concessionnaire.* « In das Privatrecht
» des Koncessionnærs geht blos über, was er durch die Koncession
» bereits rechtmæssig erworben, percipirt hat[1]. »

Mais cette citation serait incomplète sans les lignes suivantes, qui sont destinées, dans l'esprit de la partie adverse, à renverser le système de M. Heusler, d'après lequel « le trésor public peut dégager la parole[2] » de l'Etat souverain :

« *M. Heusler,* lisons-nous dans la Réponse du Conseil fédéral, *ar-*
» *rive ainsi à la même théorie de droit privé que M. Carrard. A ses yeux*
» *la concession est un être double, dont une partie dévore l'autre, une tête*
» *de Janus dont une des faces, celle du droit public, est refoulée dans*
» *l'ombre et rendue invisible par l'autre, celle du droit privé*[3]. »

Nous ne nous hasarderons point à qualifier la théorie de la partie adverse.

Ce soin doit être abandonné à la conscience publique.

Mais laissons de côté, pour un instant, l'Etat souverain...

[1] Réponse, p. 10.
[2] Heusler, p. 15
[3] Réponse, p. 9,

C'est un simple particulier, qui, possesseur d'un terrain inculte, voudrait en faire un domaine à rapport. Il confie cette laborieuse entreprise à un homme qui commence par lui payer la valeur de son sol, et qui, pour tout salaire, lui demande seulement le droit de recueillir, pendant un certain temps, les fruits que produiront ces terres, ainsi transformées en vergers ou en vignes. Cet homme consacre à son travail toutes les forces dont il dispose, et il ne l'achève qu'après y avoir dépensé sa fortune entière. Il perçoit d'abord quelques récoltes insignifiantes; mais l'avenir lui en promet de plus belles. Alors, celui qui a commandé les travaux expulse l'entrepreneur et s'empare, non-seulement du terrain dont il lui avait promis la possession et la jouissance pendant un temps convenu, mais aussi de ces ceps et de ces arbres que l'entrepreneur a fournis, plantés, arrosés de ses sueurs. « J'avais » traité avec vous, dit le maître à celui-ci, en ma qualité de proprié- » taire du sol. Comme tel, je pouvais vous en céder la jouissance et les » produits; mais, selon mon titre, cette propriété était inaliénable, et » inaliénables par conséquent en sont aussi les démembrements et les » fruits, pour autant au moins que ces derniers se trouvent encore » pendants. Je vous ai donc accordé un droit, mais ce droit, je vous » le reprends aujourd'hui, parce que je m'aperçois que je n'avais pas » pu vous le céder valablement. Cela peut vous paraître étrange, mais » regardez mon titre : pouvais-je raisonnablement vous conférer un » avantage dont ce titre m'interdisait de disposer? Vous voyez bien » que j'ai raison; et, d'ailleurs, de quoi vous plaindriez-vous? Est-ce » que je vous réclame les fruits que vous avez « ***glücklich unter Dach*** » ***und im Privatrecht eingekellert?*** »

Nous ne croyons pas qu'un pareil langage fût susceptible d'obtenir un grand succès devant les Tribunaux civils.

Mais nous pensons que des Tribunaux d'un autre ordre appliqueraient peut-être à son auteur, si ces pratiques pouvaient avoir quelque effet, cette disposition de la loi qui prévoit le cas où une personne, soit « ***en s'attribuant une fausse qualité,*** » soit « ***en faisant naître des espérances chimériques pour abuser de la crédulité de quelqu'un, se fait***

remettre quelque chose » et s'empare ainsi « *du bien d'autrui*[1]. » La société a le droit, en effet, de prendre des précautions contre les habiletés de cette catégorie de Janus aux deux faces, dont l'une dit : « Je promets ! » et l'autre : « Je retire, car ce que j'avais promis, je n'avais » pas le droit d'en disposer ! »

Et maintenant, reprenons le raisonnement de notre partie adverse.

Les Compagnies de chemins de fer ont dépensé des centaines de millions pour exécuter les engagements qu'elles avaient pris envers l'Etat.

L'Etat peut-il aujourd'hui s'emparer de leur œuvre et fouler aux pieds, comme un misérable chiffon de papier, les concessions par lesquelles il leur promettait les produits, à telles et telles conditions déterminées, de l'instrument qu'elles ont créé ?

Et leurs créanciers, qui ont eu confiance dans une hypothèque ***dont la seule valeur consiste précisément dans ces promesses de l'État***, étaient-ils donc, quand ils versaient le montant de leurs obligations, en présence d'une espècen ouvelle de stellionat?

Si la théorie du Conseil fédéral est juste, il faut répondre affirmativement à ces questions.

Vous voilà donc bien avertis, souscripteurs du Gothard ! Vous toucherez peut-être le montant des billets vendus le jour de l'inauguration de votre chemin ; mais, dès le lendemain, votre concession pourra être supprimée, sans indemnité, si cela plaît au législateur ! Heureux encore si cette suppression n'a pas eu lieu la veille, et si, privés ainsi de toute rémunération quelconque, on vous laisse la jouissance d'un petit coin de grand tunnel pour y « *einkellern* » des produits d'une nature nécessairement toute autre que ceux prévus dans votre concession[2] !

[1] Code pénal vaudois, art. 282.

[2] Le Conseil fédéral dit, dans sa Réponse, que les Compagnies de chemins de fer sont *propriétaires* des terrains par elles acquis ensuite d'expropriation. C'est à la fois *trop* dire, et ne *rien* dire, car il oublie : 1° Que cette propriété est dans tous les cas soumise à une sorte de servitude consistant dans l'obligation d'utiliser cette propriété exclusivement au service du chemin de fer ; 2° Que si la concession tombe, et avec elle « son contenu, » c'est-à-dire le droit d'exploiter, cette *propriété* n'aurait plus aucune valeur pour les Compagnies. Voyez : Réponse du Conseil fédéral, p. 10. « Die Grundstücke, die der Eisenbahnen Koncessionær kraft seiner Koncession erworben . . . sind wohlerworbene Vermœgensrechte... etc. »

Voilà où l'on arrive quand on n'a, pour toute raison, que la raison d'Etat !

Encore s'il était démontré que cette théorie fût réellement dans l'intérêt de l'Etat, on pourrait à la rigueur la comprendre.

Mais de pareils procédés rappellent involontairement ceux de « l'homme à la poule aux œufs d'or. »

En écrasant les Compagnies de chemins de fer, on tue du même coup leur crédit.

Si nous nous trompons, et si le Conseil fédéral estime que, dans les conditions qu'il décrit, il sera facile de trouver des souscripteurs pour permettre à telle grande entreprise de sortir d'une crise dans laquelle son existence même est en jeu, nous n'hésitons pas à penser qu'il exigera l'insertion, dans les futurs prospectus d'émission, d'un boniment qui pourrait être rédigé à peu près en ces termes :

> « *Les souscripteurs seront au bénéfice de telle concession de*
> » *l'Etat. Par cette concession, la Compagnie s'est engagée à*
> » *supporter telles et telles charges. En retour, l'Etat a accordé*
> » *à la Compagnie les bénéfices que produira cette exploitation*
> » *pendant tant d'années. Mais il est bien entendu que si les en-*
> » *gagements pris par la Compagnie sont fermes, ceux pris par*
> » *l'Etat ne sont qu'à bien plaire. L'Etat pourra donc, quand*
> » *il le voudra, augmenter les charges de la Compagnie et même*
> » *supprimer simplement sa concession.*
>
> » TOUTEFOIS LES BÉNÉFICES PERÇUS PAR LA COMPAGNIE NE
> » SERONT POINT SUSCEPTIBLES D'ÊTRE REPRIS PAR L'ETAT.
>
> » **Les titres que nous vous invitons à sous-**
> » **crire présentent donc une sécurité complète**
> » **et nous n'hésitons pas à vous les recomman-**
> » **der comme un placement de bon père de**
> » **famille.** »

XIII. Mais ce n'est pas seulement le crédit des Compagnies de chemins de fer qui se trouve menacé par la théorie de la partie adverse, qui n'admet pas la possibilité d'obligations irrévocables liant l'*Etat souverain*, mais seulement la possibilité d'obligations privées liant le *fisc*, c'est-à-dire l'Etat « *en qualité de personne privée* [1]. »

Qui donc se hasardera encore à confier ses capitaux à l'Etat, si l'Etat, par un ingénieux dédoublement de sa personnalité, se réserve la faculté de régler compte avec ses créanciers sans bourse délier?

Et, en effet, pour rembourser le capital de sa dette ou pour en payer les intérêts, l'Etat-*fisc* a besoin d'argent. Et où trouvera-t-il cet argent, sinon dans le produit des impôts? Or, le domaine des impôts appartient incontestablement à l'Etat-*souverain*. Dans la théorie que nous combattons, l'Etat-*souverain* pourrait donc, soit en supprimant les impôts, soit en utilisant leur produit d'une autre manière, enlever à l'Etat-*fisc* les moyens de remplir ses obligations à l'égard de ses créanciers.

Nous défions la partie adverse d'échapper à cette conséquence logique de son système; car ce qui est vrai des engagements de l'Etat-*souverain* à l'égard des Compagnies de chemins de fer, doit l'être à plus forte raison aussi à l'égard des autres tiers qui ont fourni ou prêté quelque chose à l'Etat-*fisc*.

On le voit : distinguer les obligations du *fisc* des obligations de *l'Etat*, c'est abuser d'une pure abstraction; c'est admettre la possibilité, et, cas échéant, la **légalité** d'une banqueroute nationale. Or nous croyons être dans le vrai en disant que, de même que l'Etat-*souverain* se trouve irrévocablement engagé envers les prêteurs de l'Etat-*fisc*, à prélever les impôts nécessaires au service de la dette, de même aussi l'Etat-*souverain*, quand il accorde *lui-même et directement* une concession de chemin de fer, prend à l'égard des concessionnaires ce *minimum* d'obligation irrévocable, consistant *à ne rien faire* qui puisse paralyser, diminuer ou modifier, sans leur consentement, l'étendue des droits qu'il leur a conférés en échange de leurs engagements envers lui.

[1] Réponse, p. 12 et 13.

Nous pourrions poursuivre notre raisonnement dans un autre ordre d'idées, et montrer par exemple que la théorie de la partie adverse met aussi en péril l'existence de toutes les industries qui se trouvent actuellement en possession de concessions sur les cours d'eau du domaine public, etc., etc.

Mais nous croyons notre aperçu suffisant; et nous nous bornons à signaler ce que cette théorie a de contraire au but constamment poursuivi par les partisans du progrès : « *Ein Recht!* »

A moins, peut-être, que le dernier mot du progrès, aux yeux de la partie adverse, consiste à supprimer *le droit* en matière de chemins de fer?...

XIV. L'argument tiré de la raison d'Etat nous paraît d'une insuffisance absolue pour justifier la théorie dn Conseil fédéral.

Nous croyons, en effet, avoir démontré que les concessions de chemins de fer forment, entre l'Etat et les Compagnies, un véritable contrat, contrat *sui generis* à vrai dire, mais contrat engendrant des droits et des obligations réciproques pour les deux parties.

La conséquence logique qui dérive de ce point de vue, c'est que l'une des parties ne peut pas modifier le contrat sans le consentement de l'autre, *même au prix d'une indemnité.*

Indépendamment des motifs qui viennent d'être exposés pour justifier ce point de vue, nous ajouterons que l'*intention des parties,* lorsque celles-ci ont adopté les clauses des concessions, ne fait pas l'ombre d'un doute.

Ce qui le prouve, c'est que l'Etat s'est réservé le droit de racheter le chemin de fer à certaines époques déterminées, et moyennant certaines conditions fixées à l'avance [1]. A quoi serviraient, en effet, ces

[1] Longitudinale vaudoise, art. 39; — Longitudinale fribourgeoise, art. 41; — Transversale fribourgeoise, art. 42 et 43; — Transversale vaudoise, art. 39. — Voyez aussi : Loi fédérale de 1852, art. 14; — id. de 1872, art. 37.

clauses de rachat, si l'Etat avait entendu rester maître de briser le contrat sans indemnité, et quand bon lui semblerait?

Ce qui le prouve, ce sont ces clauses par lesquelles les parties décident de soumettre les contestations susceptibles de s'élever entre elles « *au sujet des clauses, charges et conditions des concessions* » au jugement des tribunaux ordinaires [1]. Si la concession eût été envisagée par les parties comme un acte unilatéral d'autorité et de souveraineté, se fussent-elles amusées à parler de tribunaux pour trancher des conflits *qui ne pourraient pas être soulevés?*

Ce qui le prouve, c'est qu'à moins de supposer les concessionnaires atteints d'aliénation mentale, il n'est pas admissible qu'ils se fussent engagés à consacrer leur fortune à des travaux dont le prix ne devait leur être payé que *si cela convenait à celui qui les leur avaient commandés.*

Telle est, en résumé, la conclusion de la Compagnie demanderesse sur cette question essentiellement théorique, dans l'examen de laquelle elle a dû suivre sa partie adverse.

La Suisse Occidentale estime que les concessions forment la loi des parties; et elle soutient que ces concessions, lui conférant des droits privés acquis, le principe universellement reconnu de la non-rétroactivité des lois s'oppose à ce que l'Etat, par des actes législatifs postérieurs, puisse diminuer, ou même modifier la portée de ces droits [2].

Cette conclusion nous paraît logiquement indiscutable, étant admises nos prémisses.

Mais nous n'hésitons pas à convenir que des arguments très sérieux peuvent être invoqués en faveur de l'opinion qui place *le droit d'expropriation de l'Etat, pour cause d'utilité publique*, au dessus de tous les droits particuliers, quelle que soit d'ailleurs leur origine.

C'est ainsi que l'acquéreur d'un terrain du domaine privé de l'Etat pourra, tôt ou tard, comme s'il eût acquis ce terrain d'un particu-

[1] Longitudinale vaudoise, art. 41; — Long. frib., art. 43; — Transversale fribourgeoise, art. 50; — Trans. vaud., art, 41.

[2] Voyez la brochure de M. le professeur Rüttimann; — Id. le Mémoire des Compagnies de chemins de fer suisses sur la révision de la loi fédérale concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer; Lausanne, 1871.

lier quelconque, être dépossédé de sa propriété, en vertu d'une expropriation ordonnée ou autorisée par l'Etat.

De même aussi, dit-on, lorsque l'Etat a passé un contrat, il pourra toujours le rompre, si l'utilité publique l'exige, et cela aux mêmes conditions que s'il s'agissait d'une expropriation ordinaire, c'est-à-dire moyennant une juste et préalable indemnité.

C'est à cette dernière conclusion qu'aboutissent, au fond, les systèmes soutenus par les trois professeurs consultés par la Conférence des chemins de fer suisses.

L'un d'entre eux, il est vrai, M. Heusler, conteste aux concessions la qualité d'un contrat ; un autre, M. Hilty, insiste surtout sur le droit de souveraineté de l'Etat; mais tous deux n'hésitent pas à reconnaître que les concessions donnent naissance à des droits acquis en faveur des Compagnies, droits qui ne peuvent être modifiés ou détruits par l'Etat que sous réserve de dommages et intérêts comprenant à la fois le *damnum emergens* et le *lucrum cessans*. Quant à M. Carrard, il se rallie à la théorie du contrat, tout en admettant l'exercice du droit de souveraineté de l'Etat au moyen d'une sorte d'expropriation :

« Lorsque l'Etat, dit-il, est appelé à remplir les engagements qu'il a » pris vis-à-vis des Compagnies comme condition de ceux qu'elles ont » remplis vis-à-vis de lui, il ne saurait s'acquitter en monnaie de sou- » veraineté. Qu'on excuse cette expression vulgaire ; elle nous paraît » propre à caractériser la doctrine de ceux qui croient que l'Etat est » omnipotent et qu'il lui suffit de vouloir une chose pour que cette » chose s'exécute aussitôt [1]. »

Nous avons cherché vainement, ailleurs que dans les documents émanés du Conseil fédéral, la justification de ce pouvoir qu'il attribue à l'Etat de répudier ses promesses, et de s'emparer sans indemnité des droits et des biens constituant la fortune privée des particuliers. Ceux qui ont mis ces doctrines en pratique se sont généralement abstenus de les ériger en principes ; et il faudrait sans doute remonter bien haut

[1] Carrard, p. 16.

dans l'histoire pour retrouver des traces d'une pareille apologie du despotisme. Les potentats et les tyrans de l'antiquité s'attribuaient le droit de vie et de mort sur leurs sujets, et ils ne se faisaient aucun scrupule de confisquer leurs biens; mais ils justifiaient leur toute-puissance par une origine fabuleuse ou même divine. Plusieurs étaient même bons princes, et l'un d'eux, loin de contester la compétence des Tribunaux, alla, dit-on, « jusqu'à couronner de ses mains le juge qui » avait prononcé contre lui en faveur de son antagoniste; et, si l'on » en croit la tradition, la statue assise de la place publique est celle » de ce juge indépendant[1]. » Les seigneurs du moyen-âge prétendaient tailler à merci leurs serfs et vilains; mais ils se fussent considérés comme coupables de félonie en manquant à la parole donnée. Les rois faux-monnayeurs de l'ancienne France, qui s'octroyaient le pouvoir de faire varier la valeur de l'argent suivant la situation de leur caisse, n'avaient jamais eu l'idée de poser devant leurs contemporains pour des modèles de « *Sittlichkeit.* » De nos jours enfin, il faut descendre jusqu'aux tristes élucubrations de la démagogie socialiste pour trouver la formule de cette tyrannie d'un nouveau genre consistant dans l'anéantissement de tous les droits privés pour la plus grande gloire de l'Etat. Tels sont les seuls antécédents, les seules analogies que, malgré toutes nos peines, nous avons pu découvrir à la théorie de la partie adverse.

Celle-ci a senti, sans doute, ce qu'il y avait d'excessif dans sa thèse, et elle a ajouté : « *doch eine Grenze hat Tyrannenmacht*[2] *!* » mais, en cherchant les bornes de cette omnipotence qu'elle réclame, elle ne les trouve que dans la volonté même du souverain : « ... *der Staat*, *als* » *Vertreter und Inhaher des souveræmen Gesammtwillens, die Schranken* » *seiner Macht sich selbst setzt...*[3] » dit-elle, exprimant ainsi la même conclusion que les jurisconsultes de l'empire romain, lorsqu'ils disaient du pouvoir de leur maître : « *quod principi placuit legis habet vigorem.* » N'est-ce pas le cas d'ajouter, avec un écrivain contemporain, que

[1] Aristote, *Politique*, L. VIII, Chap. IX, n° 21, traduction de J. Barthélemy-St-Hilaire.
[2] Réponse, p. 12.
[3] » p. 14.

« *chaque fois que l'Etat, tirant tout à soi, ne voudra rien reconnaître en » dehors de sa souveraineté, monarchie ou république, ce sera toujours la » tyrannie* [1]. »

Malgré tous ses efforts, la partie adverse ne réussit donc pas à faire illusion en déclarant que cette volonté toute puissante qu'elle attribue à l'Etat ne s'exerce que pour le bien de l'ensemble, car le bien de l'ensemble est intimément lié au respect des droits de chacun. En cela, la théorie du Conseil fédéral se distingue profondément de celle de M. Hilty. L'honorable professeur élève, en effet, au-dessus du bon plaisir de l'Etat ces « *notions générales de droit et de morale qui se trouvent dans le cœur de tout homme et qui font règle pour les relations entre individus,* [2] » tandis que la partie adverse ne connaît d'autre droit que celui de l'Etat de faire ce qu'il lui plaît : « *die Schranken seiner Macht sich selbst setzt,* » ... « *quod principi placuit...* » Jamais elle ne fera admettre par la conscience publique que l'Etat puisse renier sa signature, supprimer sans expropriation régulière les droits conférés par les concessions aux Compagnies de chemins de fer, et aggraver sans indemnité les charges assumées par celles-ci en vertu des dites concessions.

Le consentement universel veut, en effet, que celui dont les biens doivent être sacrifiés dans l'intérêt général, reçoive une juste indemnité.

La Bible nous offre un exemple connu de l'application de ce principe. L'ange du Seigneur ayant commandé au prophète Gad de dire à David que la peste dont souffrait son peuple cesserait, s'il dressait un autel à Dieu dans l'aire d'Ornan le Jébusien, David obéit et demanda à Ornan de lui céder, moyennant un juste prix, une partie de son aire : « *Et David dit à Ornan : Donne-moi la place de cette aire, et j'y » bâtirai un autel à l'Eternel; donne-la-moi* **pour le prix qu'elle » vaut,** *afin que cette plaie soit arrêtée de dessus le peuple* [3]. »

Merlin, parlant de ce droit d'expropriation pour cause d'utilité publique, dit que « cette espèce de retrait a été en usage dans tous les temps et dans tous les pays, » et il ajoute : « *Il est fâcheux pour un par-*

[1] Ed. Laboulaye, *l'Etat et ses limites*, p. 13. Paris, 1868.
[2] Hilty, p. 20.
[3] Chroniques, Chap. XXI, verset 22, traduction d'Osterwald.

» *ticulier d'être seul obligé de s'exproprier pour le bien public; le juste » prix de sa chose ne suffit pas pour l'indemniser* [1]. »

Nous pourrions multiplier les citations de ce genre. Rappelons seulement encore cette belle page de Montesquieu :

« *C'est un paralogisme,* dit-il, *de dire que le bien particulier doit céder » au bien public;* cela n'a lieu que dans les cas où il s'agit de l'empire » de la cité, c'est-à-dire de la liberté du citoyen; cela n'a pas lieu dans » ceux où il est question de la propriété des biens, parce que *le bien » public est toujours que chacun conserve invariablement la propriété que » lui donnent les lois civiles...*

« Posons donc pour maxime que *lorsqu'il s'agit du bien public, le » bien public n'est jamais que l'on prive un particulier de son bien, ou » même qu'on lui en retranche la moindre partie par une loi ou un règle- » ment politique.* Dans ce cas, il faut suivre à la rigueur la loi civile, » qui est le palladium de la propriété.

» Ainsi, lorsque le public a besoin du fonds d'un particulier, il ne » faut jamais agir par la rigueur de la loi politique: mais c'est là que » doit triompher la loi civile, qui, avec des yeux de mère, regarde » chaque particulier comme toute la cité même.

» Si le magistrat politique veut faire quelque édifice public, quelque » nouveau chemin, *il faut qu'il indemnise:* le public est, à cet égard, » comme un particulier qui traite avec un particulier. *C'est bien assez » qu'il puisse contraindre un citoyen de lui vendre son héritage, et qu'il » lui ôte ce grand privilége qu'il tient de la loi civile, de ne pouvoir être » forcé d'aliéner son bien...* etc. [2] »

Fondés sur ces hautes considérations, nous contestons à la théorie de la partie adverse sa prétention d'être conforme au « *Staatszweck* » et à la « *Sittlichkeit des Staates;* » car quelle différence y a-t-il entre la suppression d'un droit personnel — le droit d'exploiter un chemin de fer conformément aux clauses convenues — et la suppression d'un droit réel, — la propriété d'un fonds de terre?

[1] Merlin, *Répertoire,* au mot : Retrait d'utilité publique.

[2] *Esprit des lois,* liv. I, chap. 1.

En prenant sa décision des 18 janvier et 16 mars 1877, le Conseil fédéral a donc oublié que « *la justice est une nécessité sociale, car* **le droit** *est la règle de l'association politique; et la décision du juge n'est que l'expression de la justice* [1]. »

En cherchant à défendre cette décision, la partie adverse est tombée dans la doctrine ultramontaine, d'après laquelle les concordats renferment, peut-être, quelques expressions paraissant leur donner le caractère de conventions; mais ces expressions signifient, selon le jésuite Pasquini, que les papes ont... l'intention d'observer les concordats... « *tant que cela leur sera possible,* » d'où il résulte que les papes ne se privent pas par là du droit d'abroger un concordat... lorsqu'ils ne peuvent plus l'observer, c'est-à-dire lorsque... le bien de l'Eglise et le salut des âmes demandent son abrogation [2].

Quelle différence y a-t-il entre ce langage et celui du Conseil fédéral déclarant que les concessions de chemins de fer peuvent être modifiées et même supprimées unilatéralement par l'Etat?

Et avions-nous raison de dire, au début de cette discussion, que la Compagnie demanderesse se place, dans cette cause, au point de vue du *droit*, et la partie adverse au point de vue de l'*arbitraire* le plus franchement avoué?

[1] Aristote, *Politique*, chap. I, n° 12.

[2] *Revue des sciences ecclésiastiques*, février 1872.

II

Les concessions obligent-elles la Compagnie des chemins de fer de la Suisse Occidentale à organiser un quatrième train sur le réseau de la Broye?

« *La Société est autorisée à organiser l'exploitation du chemin de fer*
» *de la manière la plus simple et avec le moins de frais possible....* »

(Concessions du réseau de la Broye.)

« *La recette en voyageurs, sur la Longitudinale et la Transversale,*
» *s'est élevée... à 0 fr. 87 c. par kilomètre de train. Or... la dépense d'un*
» *kilomètre de train est de 2 fr. 75 c. pour les frais d'exploitation seuls,*
» *et de 4 fr. 95 si l'on ajoute le service des emprunts.* »

(Rapport du Conseil d'administration de la S.-O. en 1878.)

« *Le moyen le moins vexatoire de faire le plus possible disparaître la*
» *disproportion entre les recettes et les dépenses, consisterait à faire*
» *dépendre le maintien de tous les services dont les recettes en voya-*
» *geurs et colis de messageries restent à 50 °/o en dessous des frais de*
» *transport, d'une subvention suffisante des contrées intéressées.* »

(Rapport du Conseil fédéral suisse sur sa gestion en 1876.)

« *Nous avons pris connaissance de votre lettre... par laquelle vous*
» *nous réclamez une indemnité... pour l'organisation d'un quatrième*
» *train sur les lignes de la Broye, et nous devons vous informer, en*
» *réponse, que nous ne jugeons pas à propos d'accéder à votre de-*
» *mande.* »

(Décision du Conseil fédéral suisse du 16 mars 1877.)

Ainsi qu'on vient de le voir, la partie défenderesse estime l'Etat en lroit de méconnaître, au gré de ses intérêts, les avantages qu'il a luinême garantis par concession aux Compagnies de chemins de fer.

Il était donc tout naturel que, dans sa Réponse, le Conseil fédéral

affectât de n'attacher qu'un intérêt très secondaire au texte et à l'esprit des concessions et cahiers des charges du réseau de la Broye. « Nous » pourrions à la rigueur, dit-il, nous abstenir entièrement d'examiner » la question de savoir combien de trains prévoient les concessions,... » car s'il ne peut être ici question de droits privés acquis,... le texte » des concessions touchant le nombre des trains n'a plus aucune » portée[1]. »

Afin de simplifier le débat, et aussi dans une intention courtoise à l'égard de la partie adverse, la Suisse Occidentale a cru devoir répondre immédiatement à cette fin de non recevoir, tirée de l'omnipotence de l'Etat, qui lui était opposée d'emblée par le Conseil fédéral, et qui paraît constituer, aux yeux de celui-ci, la partie capitale de son argumentation.

Elle devrait maintenant, pour suivre l'ordre adopté dans la dernière écriture de la partie défenderesse, examiner la question de savoir si le droit positif de notre pays est conforme aux théories du Conseil fédéral et si, dans le cas particulier, le législateur suisse a entendu accorder au pouvoir exécutif la faculté d'obliger les Compagnies de chemins de fer à organiser sans indemnité un nombre de trains plus considérable que celui prévu dans les concessions.

Mais quelle que soit la déférence dont la Suisse Occidentale tienne à faire preuve envers son haut contradicteur, un intérêt supérieur de logique la force à s'écarter, ici, de la marche suivie dans la Réponse du Conseil fédéral.

Pour établir, à la charge de la Confédération suisse, la nécessité légale de lui payer une indemnité, la Compagnie demanderesse ne doit-elle pas, en effet, démontrer tout d'abord que la décision du Conseil fédéral tend à l'astreindre à une prestation que les concessions ne lui avaient point imposée ?

Nous allons donc examiner la question de savoir si la Suisse Occidentale est tenue, en vertu des concessions, à organiser un quatrième train sur les lignes de la Broye.

[1] Réponse, p. 30.

I. Les dispositions concessionnelles se rapportant spécialement au nombre des trains obligatoires sur le réseau de la Broye sont les suivantes :

A. Ligne longitudinale (territoire vaudois) :

L'art. 31 du « *Cahier des charges* » de cette ligne est ainsi conçu :

« **La Société s'engage à établir un SERVICE SUFFI-**
» **SANT, moyennant DEUX CONVOIS au moins de**
» **voyageurs par jour, sur toute la ligne. Ces convois**
» **auront des voitures ou wagons en suffisance et ils**
» **devront s'arrêter à toutes les stations.** »

B. Ligne longitudinale (territoire fribourgeois) :

L'art. 33 de la « *Convention* » relative à cette ligne s'exprime dans les mêmes termes que l'art. 31 précité.

C. Ligne transversale (territoire fribourgeois) :

L'art. 30 du « *Cahier des charges* » de cette ligne porte :

« **Les concessionnaires sont tenus d'entretenir au**
» **moins DEUX COMMUNICATIONS JOURNALIÈRES**
» **pour les voyageurs entre les points extrêmes du**
» **chemin de fer.**
» **Chaque train ordinaire de voyageurs devra avoir**
» **des voitures en nombre suffisant pour pouvoir trans-**
» **porter tous les voyageurs qui se présenteront.** »

D. Ligne transversale (territoire vaudois) :

L'art. 31 du « *Cahier des charges* » de cette ligne s'exprime comme suit :

« **La Compagnie s'engage à établir sur toute la**
» **ligne du chemin de fer le nombre de trains NÉCES-**
» **SAIRES fixés par le Conseil d'Etat.** »

» **Les horaires seront soumis, avant leur applica-**
» **tion, à l'approbation du Conseil d'Etat.** »

Examinons maintenant ces diverses clauses dans leur *texte*, abstraction faite de toute inférence tirée de l'intention présumée des parties.

Et d'abord, nous nous trouvons en présence de deux articles identiques concernant la ligne *Longitudinale*, sur territoires vaudois et fribourgeois.

Ces articles obligent la Compagnie à établir un « *service suffisant.* »

La première question à résoudre est donc celle de savoir ce qu'il faut entendre par là.

Or, ces articles s'expliquent immédiatement à ce sujet, en ajoutant: « **moyennant deux convois** *au moins de voyageurs par jour.* »

D'où il nous paraît résulter avec évidence :

1o Que la Compagnie ne pourrait pas organiser moins de deux trains, quel que soit le nombre de voyageurs à transporter;

2o Que cependant deux trains seront considérés comme suffisants, jusqu'à preuve du contraire.

Ce second point est aussi incontestable que le premier. En effet, les rédacteurs des deux cahiers des charges ont eu nécessairement l'intention de donner une signification quelconque à ces mots : « *moyennant deux convois* au moins de voyageurs par jour. » En autres termes, la clause aurait un sens différent si elle ne renfermait pas ces mots, et si elle se bornait à parler d'un « *service suffisant;* » or, nous ignorons comment, puisque ces mots s'y trouvent, on interpréterait la dite clause autrement que nous ne le faisons.

Cette interprétation ne donnera lieu à aucune difficulté si les parties sont d'accord sur la seconde question.

Mais *quid*, si elles ne peuvent s'entendre sur la nécessité d'organiser plus de deux trains par jour?

La Compagnie sera-t-elle seule juge de la question?

Nous ne le soutiendrons pas.

Mais l'Etat le sera-t-il davantage?

Les articles 41 du Cahier des charges vaudois et 43 de la Convention fribourgeoise portent textuellement :

« **Les contestations qui pourraient s'élever entre » l'Etat et la Société au sujet des clauses, charges et » conditions de la présente concession, seront jugées » par les Tribunaux ordinaires.** »

Nous en concluons, qu'aux termes des concessions de la Longitudinale, la question de savoir si deux trains ne constituent plus un service suffisant, n'est point du ressort *administratif*, mais bien du ressort *judiciaire*. « On doit dire, lisons-nous dans la consultation de » M. Hilty, qu'un troisième ou un quatrième train ne peut pas être » imposé sans nécessité et arbitrairement par voie d'autorité et par » une simple décision administrative [1]. »

Il est, sans doute, inutile d'ajouter que la preuve de l'insuffisance d'un service à deux trains est *à la charge de l'Etat*, en vertu de ce principe que celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver.

Passons maintenant aux concessions de la ligne *Transversale*.

L'art. 30 du Cahier des charges fribourgeois astreint la Compagnie à entretenir « *au moins* **deux communications** *journalières pour les voyageurs* » entre les points extrêmes du chemin de fer concédé.

Cette clause est plus catégorique encore que les deux précédentes.

Elle oblige sans doute la Compagnie à organiser au moins deux trains, mais elle ne l'oblige nullement à en organiser davantage, à moins que la Compagnie ne le juge à propos. Il en serait de même d'une personne qui se serait engagée à fournir à une autre « au moins deux sacs de blé; » cette personne devrait les deux sacs, mais pas davantage; sauf à en fournir plus si cela lui convenait [2].

[1] Hilty, p. 27.

[2] L'art. 50 du Cahier des charges de la Transversale fribourgeoise porte d'ailleurs :

« *Toutes contestations auxquelles pourrait donner lieu l'exécution du présent cahier des char- » ges, seront portées devant les tribunaux ordinaires à moins que les parties ne tombent d'ac- » cord pour déférer le différend à un tribunal arbitral.* »

En cas de difficulté, le débat serait donc *judiciaire* et non *administratif*.

L'art. 31 du Cahier des charges vaudois porte engagement pour la Compagnie d'établir « *le nombre de trains* **nécessaires** *fixés par le* » *Conseil d'Etat.* »

Ici, aucun minimum de trains n'est fixé. Il faut en conclure :

1° Que la Compagnie n'est tenue d'organiser que les trains *nécessaires;*

2° Qu'elle pourrait par conséquent n'en établir qu'*un seul*, s'il n'y avait pas *nécessité* d'en établir davantage.

Que signifient ces derniers mots : « *fixés par le Conseil d'Etat?* »

Le Conseil d'Etat (aujourd'hui le Conseil fédéral) est-il par là érigé en juge de la question de savoir *combien* de trains sont nécessaires ?

Et son jugement devrait-il être sans recours?

Nous estimons qu'il faut distinguer entre *la fixation du nombre des trains*, et *la nécessité de ce nombre.*

L'Etat, pensons-nous, peut bien exiger que la Compagnie organise deux, trois, quatre et même un plus grand nombre de trains.

Mais la Compagnie peut recourir aux Tribunaux pour faire prononcer que le nombre de trains fixés par l'Etat n'étant point *nécessaire*, *elle a droit à une indemnité* représentant le dommage résultant pour elle de la circulation, exigée par l'Etat, d'un nombre de trains *supérieur au nombre nécessaire* [1].

On pourrait soutenir que ce serait à la Compagnie d'établir l'absence de nécessité de tel ou tel nombre de trains; mais nous pensons qu'il n'existe, dans la clause que nous analysons, aucune dérogation au principe, incontestable en matière de preuve, que nous avons rappelé à propos des autres concessions du réseau de la Broye.

Le texte des quatre concessions nous amène donc à une conclusion identique : c'est que la décision du Conseil fédéral astreignant la Compagnie demanderesse à organiser, sans indemnité, un quatrième train sur les lignes de la Broye, n'est fondée que si la partie adverse apporte

[1] L'art. 41 du Cahier des charges de la Transversale vaudoise est identique aux art. 41 et 43 des concessions de la Longitudinale vaudoise et fribourgeoise, portant que les contestations relatives aux clauses, charges et conditions de ces concessions sont du ressort des tribunaux ordinaires.

la preuve de l'*insuffisance* du service à **trois** trains, offert par la Suisse Occidentale [1], ou de la *nécessité* de ce **quatrième** train [2].

II. Nous n'hésitons pas à dire que le Conseil fédéral est aussi éloigné que possible d'avoir, même en apparence, fait la moindre preuve en ce sens.

Tout ce qu'il réussit à alléguer, à ce sujet, c'est « qu'*une assemblée* » *de délégués des communes de Morat, Frasses, Chiètres, Montilier, Mey-* » *riez, Faoug, Avenches, Domdidier, Dompierre, Corcelles, Payerne,* » *Granges, Lucens et Moudon, réunie le* 21 *décembre* 1876 *à Payerne,* » *a déclaré péremptoirement qu'elle ne pouvait absolument pas se désister* » *de sa demande tendant à obtenir un quatrième train. Nous savons de* » *source certaine*, ajoute le Département fédéral des chemins de fer » dans sa lettre du 11 janvier 1877 à la Direction de la Suisse Occi- » dentale, *que toute la population de la vallée de la Broye appuie cette* » *déclaration et que le refus d'y accéder provoquerait une profonde irri-* » *tation* [3]. » Quelques jours auparavant, il est vrai, le même département avait télégraphié à la Suisse Occidentale : « *Gouvernements Fri-* » *bourg et Vaud demandent ferme quatre trains pour Longitudinale,* » *quatre trains pour Transversale* [4]. » Mais, dans la lettre précitée, le département reconnaissait que le gouvernement de Vaud maintenait seul cette demande; et, en invitant la Compagnie à exécuter un horaire à quatre trains, il insistait exclusivement sur le « *mécontentement général* » des populations de la Broye. « *Nous estimons,* » disait encore le département des chemins de fer, « *que vous pouvez d'autant moins* » *vous opposer à faire droit à cette prétention unanime de la population,* » *que c'est cette dernière qui a fourni la majeure partie du capital actions* » *de* 3,950,000 *fr., etc.* »

[1] Longitudinale vaudoise et fribourgeoise, art. 31 et 33.

[2] Transversale vaudoise, art. 31.

[3] Lettre du Département des chemins de fer et du commerce, du 11 janvier 1877. — Documents, p. 63.

[4] Télégramme du 5 janvier 1877. — Documents, p. 58.

Tels sont les seuls motifs invoqués par le Conseil fédéral à l'appui de sa décision des 18 janvier et 16 mars 1877.

Or, nous le demandons, ces motifs constituent-ils la preuve qu'un service à *trois* trains fût insuffisant, et qu'un *quatrième* train fût nécessaire ?

Nous contestons, d'abord, cette unanimité des vœux de la population de la Broye, alléguée par le Conseil fédéral.

Qu'était-ce que cette « *assemblée de délégués* » réunie à Payerne, et déclarant « *péremptoirement* » au gouvernement suisse qu'un quatrième train est indispensable ?

Est-ce la population « *unanime* » qui avait donné pouvoir à ces « *délégués* » de parler en son nom ?

Ou bien ces personnages représentaient-ils les souscripteurs de cette « *majeure partie du capital actions* » dont parle le Conseil fédéral ?

Toutes les suppositions sont possibles, à cet égard, car la partie adverse se borne à indiquer que ces « *délégués* » étaient des ressortissants d'un certain nombre de communes voisines du chemin de fer. Mais nous croyons savoir de source tout aussi « *certaine* » que celle invoquée dans la lettre du 11 janvier 1877, que le prétendu « *mécontentement général,* » dont se plaignait cette lettre, n'existait nullement. Tout au plus pouvait-on signaler, ici et là, quelques inquiétudes, savamment entretenues par les personnes qui, dans la vallée de la Broye, comme dans toutes les contrées où, pour la première fois, vont circuler les wagons d'un chemin de fer, s'imaginent que ce nouveau mode de transport doit nécessairement leur permettre de prendre le train, dans une direction quelconque, à toutes les heures du jour et même de la nuit.

Remarquons, d'ailleurs, que cette fameuse assemblée de Payerne a eu lieu avant le commencement de l'exploitation de l'ensemble des lignes de la Broye, ensorte que l'avenir seul pouvait démontrer la justesse ou l'exagération de ses prétentions.

On ne comprend pas, dès lors, comment le Conseil fédéral aurait pu se laisser forcer la main de cette façon, car il ne pouvait pas ignorer, plus que la Compagnie elle-même, toutes les circonstances qui de-

vaient faire envisager le trafic de ce réseau comme devant être excessivement restreint.

Cet « *Etwas von Omnipotenz*, » que revendique le Conseil fédéral, devait-il donc, dans le cas particulier, baisser pavillon devant un autre « *Etwas von Omnipotenz* » supérieur, dont disposaient, paraît-il, les délégués réunis à Payerne ?

Nous l'ignorons. Mais admettons, par hypothèse, que les réclamations des populations de la Broye aient eu le caractère de généralité et de violence que leur attribue la partie défenderesse : ces réclamations sont-elles, par elles-mêmes, une preuve *de l'insuffisance* de trois trains et de la *nécessité* d'un quatrième train ?

Nous ne le pensons pas.

A nos yeux, la solution de cette question ne saurait être abandonnée à des manifestations populaires.

Il s'agit en effet, ici, de l'interprétation et de l'exécution d'un contrat. De même qu'un boulanger, qui s'est engagé à fournir telle quantité de pain, à tel prix, ne saurait être astreint à en livrer une plus forte quantité, le prix restant le même, de même aussi une Compagnie de chemin de fer ne peut être obligée de faire marcher sans indemnité un plus grand nombre de trains que celui prévu dans ses concessions, c'est-à-dire, dans le cas particulier, plus de trains que cela n'est « *suffisant* » ou « *nécessaire.* » Or, la preuve de cette insuffisance ou de cette nécessité, dépend exclusivement de ces deux éléments :

1° *En droit*, l'intention des parties contractantes, telle qu'elle ressort des circonstances, ainsi que de l'ensemble des clauses, charges et conditions des concessions ;

2° *En fait*, l'importance du trafic.

Il y a lieu d'examiner successivement ces deux faces de la question.

Bien que la preuve, ici, soit à la charge de la partie adverse, la Suisse Occidentale, tout en réservant formellement ce principe, ne voit aucun inconvénient à entreprendre, elle-même, directement la démonstration de l'irrégularité, au double point de vue qui vient d'être

indiqué, de la décision du Conseil fédéral des 18 janvier et 16 mars 1877.

III. Nous avons cherché le sens qui se dégage du *texte* des concessions en ce qui touche le nombre des trains. Voyons maintenant s'il n'est pas possible de préciser ce sens d'une manière plus complète en tenant compte de l'*esprit*, soit de la *substance* même des dites concessions.

Il est évident que la signification des expressions : « *service suffisant* » et « *nombre de trains nécessaires,* » ne sera pas la même suivant que les parties contractantes auront eu l'intention d'établir un chemin de fer de grand transit ou simplement une ligne d'intérêt local.

Or, à ce point de vue, nous pourrions presque nous borner à constater l'aveu renfermé dans la Réponse de la partie adverse [1]. Mais comme cet aveu est suivi de restrictions qui tendent à l'affaiblir, nous croyons devoir insister sur ce point.

Nous soutenons donc que la pensée des fondateurs de l'entreprise, de même que celle des gouvernements de Fribourg et de Vaud, n'a jamais été l'établissement de lignes principales, mais seulement « *d'embranchements* » destinés à donner satisfaction aux intérêts d'une contrée jusqu'alors privée de chemins de fer. Cela ressort avec clarté des pourparlers qui ont eu lieu entre le Comité préparatoire et les Etats de Vaud et de Fribourg. Voici, en effet, comment s'exprimait le Comité, dans une lettre, signée « le Vice-Président, Joly; le Secrétaire, De » Crousaz, » adressée au Conseil d'Etat de Fribourg :

« La Direction de ce chemin de fer est donnée par celle de la vallée » de la Broye, c'est-à-dire que, dès la ligne d'Oron, il toucherait, sui- » vant les circonstances, Oron, Rue, Moudon, Payerne et Avenches, » pour être prolongé jusqu'à la frontière vaudoise à Faoug, soit jus- » qu'au lac de Morat *comme tête de ligne*. Notre pensée n'est pas de

[1] Réponse, p. 33.

» donner le jour à une *grande voie de communication*, à un chemin de
» fer *intercantonal*, à une *troisième ligne* venant prendre place à côté de
» celles qui existent... C'est donc en réalité un *embranchement* que
» nous avons en vue, et nous entendons rester, pour les conditions de
» construction, strictement dans ce que l'on est convenu d'appeler les
» *chemins de fer régionaux ou à bon marché*... Il nous serait extrême-
» ment agréable que les deux gouvernements voulussent bien consentir
» à examiner en commun et dans une conférence l'acte de concession
» à nous donner; nous en adresserons la demande positive au Conseil
» d'Etat du canton de Vaud, et nous vous prions de vouloir bien
» l'accueillir favorablement de votre côté. — Ainsi conçue, notre ligne
» de chemin de fer aurait, *pour nos quatre districts vaudois*, l'avantage de
» les *sortir de l'isolement* où ils sont, en leur créant une communica-
» tion ferrée; il remplirait, du même coup, la même fonction vis-à-vis
» du *district de la Broye* et du *district du Lac, en tant que la ligne serait*
» *prolongée jusqu'au lac*... etc. [1] »

Plus tard, lorsque les conventions et cahiers des charges des quatre tronçons de la Broie ont été discutés et adoptés par les parties, c'est encore la même intention de ne créer que des lignes tout à fait secondaires et régionales, destinées à se souder aux lignes principales de Lausanne à Berne et de Lausanne à Neuchâtel, qui se montre dans un grand nombre de clauses dont nous devons maintenant faire mention.

Et d'abord, en ce qui touche la *construction* du chemin de fer, voici des dispositions bien caractéristiques :

A. — Ligne longitudinale (territoire vaudois) :

« Art. 7. — **Les travaux d'art et de terrassement de-**
» **vront être exécutés solidement et de manière à ce**
» **que leur usage offre toute sécurité, SANS EXCLURE**
» **NÉANMOINS LA PLUS STRICTE ÉCONOMIE DANS**

[1] Lettre au Conseil d'Etat de Fribourg du 10 août 1864. — Voyez cette lettre dans le *Mémoire* du Conseil d'Etat de Fribourg au haut Conseil fédéral suisse concernant la demande de concession forcée d'un chemin de fer par la vallée de la Broye. Annexes, p. 30 et suivantes. — Fribourg, 1870.

» **LA CONSTRUCTION. Les bâtiments et le matériel**
» **devront remplir les mêmes conditions.** »

B. — Ligne longitudinale (territoire fribourgeois) :

Art. 9. — Cette clause est identique à celle de l'art. 7 précité.

C. — Ligne transversale (territoire fribourgeois) :

Art. 10. — « **Le chemin de fer devra être établi suivant**
» **les règles de l'art, avec la largeur de voie requise**
» **par la loi fédérale. Les constructions seront faites**
» **dans le système, dans les dimensions et avec les**
» **précautions et perfectionnements apportés aujour-**
» **d'hui à ces travaux, TOUT EN OBSERVANT LES**
» **CONDITIONS DE LA PLUS STRICTE ÉCONOMIE,**
» etc., etc. »

D. — Ligne transversale (territoire vaudois) :

Art. 7. — Cet article est identique aux articles 7 et 9 des cahiers des charges de la ligne longitudinale.

Il va sans dire que le chemin de fer ne devait être construit qu'à *une seule voie*, c'est ce que disent unanimément les quatre concessions [1]. L'une d'elles ne prévoit pas même le cas de l'établissement d'une seconde voie, et porte simplement que « *les terrains ne seront* » *acquis, les terrassements et ouvrages d'art ne seront exécutés* **que** » **pour une seule voie**, *sauf les voies d'évitement et de stationnement* » *nécessaires* [2]. » Les trois autres se bornent à *autoriser* la Compagnie » à établir une seconde voie si une seule ne suffit pas à l'avenir [3]. »

La partie adverse s'efforce de tirer de cette faculté, réservée aux concessionnaires, des conséquences qui ne sont qu'amusantes. « *C'est*

[1] Longitudinale vaudoise, art. 6 ; — fribourgeoise, art. 8 ; — Transversale fribourgeoise, art. 10 ; — vaudoise, art. 6.

[2] Transversale fribourgeoise, art. 10.

[3] Voyez la note 1 ci-dessus.

ainsi, dit-elle, *que dès l'abord on songea à l'établissement d'une double voie!* [1] » — Nous pensons qu'on y songera longtemps encore!

Mais ne résulte-t-il pas de l'ensemble de ces dispositions, qu'il ne s'agissait, dans l'esprit des parties, que de l'établissement d'un chemin de fer destiné à un trafic purement local?

Et, quand il s'agit d'interpréter les clauses relatives au nombre des trains, n'est-il pas indispensable de tenir compte de cette intention des parties d'observer « *les conditions de la plus stricte économie?* »

S'il se fût agi de lignes de grande communication, l'Etat n'eût-il pas exigé de la Compagnie l'acquisition immédiate des terrains et l'exécution des ouvrages d'art nécessaires à l'établissement d'une seconde voie?

Mais il y a plus, et certaines clauses se rapportant spécialement à ***l'exploitation*** du chemin de fer, montrent l'intention des parties sous un jour que tous les raisonnements du monde seraient impuissants à détruire.

Voici, entre autres, des dispositions bien précises :

A. — LIGNE LONGITUDINALE (TERRITOIRE VAUDOIS) :

Art. 24. — « **La Société est autorisée à organiser l'ex-**
» **ploitation du chemin de fer DE LA MANIÈRE LA**
» **PLUS SIMPLE ET AVEC LE MOINS DE FRAIS**
» **POSSIBLE, sous réserve des clauses contenues dans**
» **la présente concession.** »

B. — LIGNE LONGITUDINALE (TERRITOIRE FRIBOURGEOIS) :

Art. 26. — Cet article est identique à l'article 24 précité.

C. — LIGNE TRANSVERSALE (TERRITOIRE VAUDOIS) :

Art. 24. — Cet article est également identique aux précédents.

En présence de ces trois textes, nous ne pensons pas qu'il soit possible d'interpréter les dispositions relatives au nombre des trains en

[1] Réponse, p. 33.

ce sens que ce nombre puisse être multiplié au delà du strict nécessaire. Ce nombre doit évidemment être calculé ***sur les besoins réels du trafic***, à peu près exclusivement local, prévu par les parties, et existant en fait. S'il en était autrement, on ne comprendrait pas la signification que pourraient avoir ces clauses exigeant que l'exploitation soit organisée « **de la manière la plus simple et avec le moins de frais possible.** »

On objectera, peut-être, qu'une clause semblable n'existe pas dans le cahier des charges de la ligne Transversale sur territoire fribourgeois. Mais nous répondrons que cette clause était certainement sous-entendue dans l'esprit des parties, puisque c'est dans cette concession qu'on ne prévoit pas même l'éventualité de l'établissement d'une double voie. Ajoutons que cette même concession autorise encore la Compagnie à n'employer que des voitures de deux classes, correspondant aux deuxième et troisième classes des voitures existant sur les autres chemins de fer suisses [1]. C'est également cette concession qui, des quatre concessions de la Broye, fixe la moindre vitesse moyenne des trains de voyageurs [2].

Il est donc hors de doute que l'exploitation de la ligne transversale fribourgeoise doit être organisée dans le même esprit de stricte économie que les autres lignes du même réseau.

D'autres clauses de ces diverses concessions viennent encore à l'appui de notre argumentation.

Ainsi, le premier alinéa de l'art. 25 du cahier des charges de la ligne longitudinale vaudoise est ainsi conçu :

« **La Société n'est point tenue d'avoir un matériel à » elle propre**. *Si elle juge*, **néanmoins**, *utile d'en établir un, ce » matériel sera* **proportionné aux besoins de l'exploitation;** » *il devra remplir toutes les conditions de sûreté requises par l'intérêt du » public.* »

Les art. 23 du cahier des charges de la ligne transversale fribour-

[1] Art. 23.
[2] Art. 31.

geoise et 25 de celui de la ligne transversale vaudoise s'expriment en termes à peu près identiques.

Concevrait-on un chemin de fer de grand transit qui devrait emprunter tout son matériel à des Compagnies voisines et rivales?

Ce qui prouve de même que l'intention des parties était d'éviter tous les frais non absolument indispensables, et de chercher uniquement à satisfaire les besoins d'un trafic nécessairement restreint et local, ce sont ces clauses fixant la vitesse moyenne des trains de voyageurs seulement à *quatre* [1] ou à *cinq* [2] lieues fédérales à l'heure; — ce sont ces clauses qui exigent l'arrêt des trains *à toutes les stations* [3]; — c'est cette clause qui n'oblige la Compagnie à employer que *deux classes inférieures* de voitures de voyageurs, etc. [4]

Nous nous arrêtons, car notre démonstration nous paraît faite : toutes ces dispositions révèlent de la manière la plus nette la pensée qui a présidé à la rédaction et à l'acceptation des concessions relatives aux lignes de la Broye.

IV. On objecte que les concessionnaires primitifs ont disparu, et qu'ils sont remplacés aujourd'hui, dans leur droits et leurs obligations, par la Compagnie demanderesse. Et l'on ajoute que celle-ci, par son contrat de fusion avec la Compagnie de la Broye, se serait engagée à exploiter d'une manière beaucoup plus étendue les lignes qu'elle annexait ainsi à son ancien réseau. La partie adverse insiste particulièrement à ce sujet sur les prétendues déclarations de MM. de Crousaz et Brun, l'un ancien président, l'autre président actuel de la Direction du chemin de fer de la Broye. D'après ces déclarations, la Direction de la Suisse Occidentale, afin d'engager la Compagnie de la Broye à ac-

[1] Transversale fribourgeoise, art. 31.
[2] Longitudinale vaudoise, art. 30; — fribourgeoise, art. 32; — Transversale vaudoise, art. 30.
[3] Longitudinale vaudoise, art. 31; — fribourgeoise, art. 33.
[4] Transversale fribourgeoise, art. 23.

cepter la fusion, aurait donné à celle-ci l'assurance que l'exploitation des lignes à annexer serait organisée « *convenablement et largement* » et de manière à leur assurer « *un service meilleur que ne pouvait le faire » la Compagnie de la Broye restant indépendante*[1]. »

Nous ignorons jusqu'à quel point les propos attribués à MM. de Crousaz et Brun sont exacts.

Mais nous ne pensons pas, dans tous les cas, que ces propos puissent prévaloir sur le texte même du contrat de fusion, dans lequel nous défions la partie adverse de trouver la moindre trace d'engagements de ce genre.

Nous nous en référons d'ailleurs, sur ce point, aux explications détaillées que renferme la Duplique de la Compagnie demanderesse sur la question de compétence[2], explications desquelles il résulte, avec la dernière évidence, que bien loin de chercher à acquérir les lignes de la Broye, la Suisse Occidentale n'a consenti à cette annexion que contrainte et forcée par l'Etat de Vaud, qui faisait de cette acquisition une condition *sine qua non* de l'approbation, de sa part, du contrat de fusion conclu entre les anciennes Compagnies de l'Ouest, du Franco-Suisse et du Lausanne-Fribourg-Berne[3].

La vérité, c'est que la Compagnie demanderesse a assumé, par la fusion, les charges et les obligations imposées par les concessions à l'ancienne Compagnie de la Broye, ni plus ni moins, car l'acte de fusion n'en impose pas de nouvelles.

La vérité, c'est que la Compagnie demanderesse a, en fait, organisé « *convenablement et largement* » l'exploitation du réseau de la Broye, en y faisant circuler *trois* trains alors que le rendement de ces lignes est trop infime pour payer les frais des *deux* trains prévus par les concessions.

La vérité, c'est que la Compagnie demanderesse a assuré au dit réseau « *un service meilleur que n'eût jamais pu faire la Compagnie de la*

[1] Réponse, p. 22.

[2] Duplique, p. 27 à 29.

[3] Voyez aussi le *Résumé des négociations* avec le Conseil d'Etat du Canton de Vaud au sujet de la fusion des chemins de fer de la Suisse Occidentale. — Lausanne, 1873.

» *Broye restant indépendante*, » car cette dernière Compagnie, privée de lignes productives, dont les bénéfices eussent pu combler le déficit d'une exploitation exclusivement onéreuse, n'eût pas manqué, sans doute, afin de retarder une catastrophe, d'ailleurs inévitable dans ces conditions, de profiter aussi largement que possible de la sage disposition des concessions l'autorisant à exploiter le chemin de fer « **de » la manière la plus simple et avec le moins de frais » possible.** »

V. Nous aurions encore ici à répondre à cette observation de la partie adverse, que si les populations de la contrée de la Broye ont fait des sacrifices très considérables pour l'établissement de leurs lignes, « *ce n'est pas pour n'être pas même mises en communication avec les » villes où leurs affaires les appellent le plus souvent.*[1] » Mais ce point, déjà élucidé dans la Duplique de la Compagnie demanderesse relative à la question de compétence[2], trouvera mieux sa place lorsque nous discuterons la portée de l'article 33 de la loi fédérale de 1872, qui accorde une indemnité aux Compagnies de chemins de fer lorsque l'Etat exige d'elles des prestations qui ne sauraient « *équitablement* » être mises entièrement à leur charge. Nous verrons alors qui, de la Suisse Occidentale ou des populations de la Broye, a réellement construit de ses deniers les lignes dont ces populations jouissent aujourd'hui.

Bornons-nous, pour le moment, à ces deux remarques :

En premier lieu, que rien, dans le contrat de fusion, n'est venu modifier le sens des concessions primitives, dont tout l'ensemble révèle de la manière la plus incontestable l'intention des parties de construire et d'exploiter des lignes *secondaires*, soit de simples *embranchements*,

[1] Réponse, p. 22.
[2] Duplique, p. 29 et 30.

destinés à se souder aux deux lignes parallèles de Neuchâtel à Lausanne et de Berne à Lausanne;

En second lieu, qu'un quatrième train est absolument *inutile* pour permettre à Morat, Payerne ou Moudon « *de correspondre en un jour avec Genève et St-Maurice*[1], » ce qui était le grand argument du Conseil fédéral pour justifier sa décision du 18 janvier 1877. Aujourd'hui, en effet, il suffit d'un coup d'œil jeté sur l'horaire à trois trains, en vigueur pour le service d'été actuel (1878), pour s'apercevoir qu'en partant de Morat à 5 h. 07 m. du matin, on arrive à Genève à 11 h. 57 m.; et qu'en repartant de Genève, après un séjour de près de quatre heures et demie, à 4 h. 25 m., on peut être de retour à Morat à 10 h. 15 m. du soir; et que, de même, le voyageur appelé par des affaires urgentes de Morat à St-Maurice, peut en partant à 5 h. 07 m. de la première de ces villes, arriver dans la seconde à 12 h. 13 m. et en repartir à 4 h. 10 m. pour rentrer à Morat à 10 h. 15 du soir.

Seulement c'est tout au plus si *dix* billets de ce genre ont été vendus en six mois!

Nous croyons donc avoir démontré, en nous appuyant sur les circonstances qui ont présidé à la formation des concessions de la Broye, ainsi que sur l'ensemble des clauses de ces concessions, que la Compagnie demanderesse ne saurait être tenue *en droit* d'organiser sur ce réseau un nombre de trains que justifieraient seuls les besoins particuliers d'une grande voie de communication.

VI. L'*importance du trafic* ne comporte nullement, *en fait*, l'organisation d'un quatrième train.

Nous croyons devoir reproduire, à ce sujet, le passage suivant du Rapport du Conseil d'administration de la Compagnie demanderesse à l'Assemblée générale des actionnaires du 27 juin 1878 :

[1] Lettre du Département fédéral des chemins de fer à la Direction de la Suisse Occidentale du 23 janvier 1877. — Documents, p. 70.

« Il ne sera pas sans intérêt d'indiquer ici les résultats sommaires » d'une statistique que nous avons fait faire pour nous rendre compte » du trafic des voyageurs sur les lignes de la Broye, et pour apprécier » l'utilité des trains que nous avions dû y organiser. Pendant les mois » de mai et de juin, qui représentent en général la moyenne de l'an- » née [1], la recette en voyageurs, sur la Longitudinale et sur la Trans- » versale, s'est élevée à 25,740 fr. 20 c. pour mai, et 24,187 fr. 80 c. » pour juin, soit 49,928 fr. pour les deux mois, ce qui correspond à » 87 c. par kilomètre de train. Or d'après nos comptes de 1876, la dé- » pense d'un kilomètre de train est de 2 fr. 75 c. pour les frais d'ex- » ploitation seuls et de 4 fr. 95 c. si l'on y ajoute le service des em- » prunts. Il y a donc perte de **1 fr. 88 c.** par kilomètre de train *sur » les seuls frais d'exploitation* [2].

» Un dépouillement de la recette par train démontre *qu'aucun train » n'a couvert la dépense, que les seuls trains un peu fréquentés sont ceux » du matin, que ceux du soir ne servent presque pas, que spécialement le » quatrième train exigé par l'Autorité fédérale a produit en moyenne » 50 c. par kilomètre, c'est-à-dire que chacun de ces trains a été utilisé » par 10 personnes* [3]. »

A l'appui de ces assertions, nous transcrivons ci-après des tableaux renfermant, en regard du numéro de chaque train, le produit réel et total de ce train, son produit par kilomètre parcouru, et enfin la fraction de la journée pendant laquelle le train a circulé :

[1] En 1877, les recettes de ces deux mois ont été supérieures à la moyenne de l'année pour l'ensemble du réseau de la Suisse Occidentale.

[2] D'après les comptes de 1877, le kilomètre de train ne revient plus qu'à 2 fr. 50 pour les frais d'exploitation seuls et à 4 fr. 75 c. en y ajoutant le service des emprunts ; ensorte que la perte kilométrique sur le réseau de la Broye se réduirait en réalité, pour les mois de mai et de juin 1877, à *1 fr. 63 c.* sur les seuls frais d'exploitation.

[3] Rapport du Conseil d'administration, p. 16 et 17.

MOIS DE MAI

LONGITUDINALE				TRANSVERSALE			
N° du train.	Produit total dans le mois.	Produit par kilomètre parcouru.	Partie de la journée pendant laquelle le train a circulé.	N° du train.	Produit total dans le mois.	Produit par kilomètre parcouru.	Partie de la journée pendant laquelle le train a circulé.
204	2,297 35	1 32	m. 6 à 9	184	2,133 95	1 37	m. 5 à 8
206	2,412 35	1 14	m. 9 à 12	186	1,767 35	1 14	m. 10 à 12
212	2,258 25	1 07	2 à 5 s.	183	1,623 05	1 05	m. 5 à 8
209	1,029 75	1 02	3 à 5 s.	192	1,530 25	0 98	2 à 4 s.
205	2,041 80	0 97	m. 9 à 12	185	1,415 05	0 91	m. 10 à 12
203	1,967 75	0 93	m. 5 à 8	189	1,373 65	0 88	2 à 4 s.
213	1,157 —	0 55	5 à 8 s.	193	743 70	0 48	6 à 9 s.
214	948 55	0 45	7 à 10 s.	194	733 05	0 48	6 à 9 s.
215	270 60	0 24	8 à 10 s.				
216	36 75	0 10	9 à 10 s.				

MOIS DE JUIN

LONGITUDINALE				TRANSVERSALE			
N° du train.	Produit total dans le mois.	Produit par kilomètre parcouru.	Partie de la journée pendant laquelle le train a circulé.	N° du train.	Produit total dans le mois.	Produit par kilomètre parcouru.	Partie de la journée pendant laquelle le train a circulé.
201	1,788 15	2 45	m. 6 à 8	185	1,742 40	1 16	m. 10 à 12
204	2,331 40	1 39	m. 6 à 9	192	1,690 50	1 12	3 à 5 s.
208	1,934 20	0 95	m. 9 à 12	188	1,663 90	1 10	m. 10 à 12
212	1,783 45	0 88	3 à 6 s.	184	1,482 95	0 99	m. 6 à 8
205	1,724 45	0 85	m. 9 à 12	181	1,448 40	0 96	m. 6 à 8
213	1,527 40	0 75	7 à 9 s.	191	1,151 10	0 76	3 à 5 s.
203	756 70	0 68	m. 6 à 8	194	823 10	0 55	7 à 9 s.
211	895 05	0 45	2 à 5 s.	193	766 —	0 51	7 à 9 s.
216	337 65	0 38	7 à 9 s.				
214	316 80	0 28	7 à 9 s.				
218	24 20	0 07	10 à 11 s.				

MOIS DE MAI

LONGITUDINALE				TRANSVERSALE			
N° du train.	Produit total dans le mois.	Produit par kilomètre parcouru.	Partie de la journée pendant laquelle le train a circulé.	N° du train.	Produit total dans le mois.	Produit par kilomètre parcouru.	Partie de la journée pendant laquelle le train a circulé.
204	2,297 35	1 32	m. 6 à 9	184	2,133 95	1 37	m. 5 à 8
206	2,412 35	1 14	m. 9 à 12	186	1,767 35	1 14	m. 10 à 12
212	2,258 25	1 07	2 à 5 s.	183	1,623 05	1 05	m. 5 à 8
209	1,029 75	1 02	3 à 5 s.	192	1,530 25	0 98	2 à 4 s.
205	2,041 80	0 97	m. 9 à 12	185	1,415 05	0 91	m. 10 à 12
203	1,967 75	0 93	m. 5 à 8	189	1,373 65	0 88	2 à 4 s.
213	1,157 —	0 55	5 à 8 s.	193	743 70	0 48	6 à 9 s.
214	948 55	0 45	7 à 10 s.	194	733 05	0 48	6 à 9 s.
215	270 60	0 24	8 à 10 s.				
216	36 75	0 10	9 à 10 s.				

MOIS DE JUIN

LONGITUDINALE				TRANSVERSALE			
N° du train.	Produit total dans le mois.	Produit par kilomètre parcouru.	Partie de la journée pendant laquelle le train a circulé.	N° du train.	Produit total dans le mois.	Produit par kilomètre parcouru.	Partie de la journée pendant laquelle le train a circulé.
201	1,788 15	2 45	m. 6 à 8	185	1,742 40	1 16	m. 10 à 12
204	2,331 40	1 39	m. 6 à 9	192	1,690 50	1 12	3 à 5 s.
208	1,934 20	0 95	m. 9 à 12	188	1,663 90	1 10	m. 10 à 12
212	1,783 45	0 88	3 à 6 s.	184	1,482 95	0 99	m. 6 à 8
205	1,724 45	0 85	m. 9 à 12	181	1,448 40	0 96	m. 6 à 8
213	1,527 40	0 75	7 à 9 s.	191	1,151 10	0 76	3 à 5 s.
203	756 70	0 68	m. 6 à 8	194	823 10	0 55	7 à 9 s.
211	895 05	0 45	2 à 5 s.	193	766 —	0 51	7 à 9 s.
216	337 65	0 38	7 à 9 s.				
214	316 80	0 28	7 à 9 s.				
218	24 20	0 07	10 à 11 s.				

« Ces tableaux, disions-nous dans la Duplique relative à la question » de compétence, sauf quelques rares anomalies, qui s'expliquent par » des causes de circulation exceptionnelles et passagères, confirment » donc pleinement ce que la Suisse Occidentale n'a cessé de répéter : » c'est que sur ces lignes d'intérêt local, fréquentées presque exclusi- » vement par des cultivateurs et de petits propriétaires, les trains tar- » difs sont d'une *inutilité manifeste*. Ainsi, le quatrième train, repré- » senté pour la Longitudinale, en mai par les Nos 213, 214, 215 et » 216, et en juin par les Nos 213, 214 et 216, a produit dans ces deux » mois ensemble 4,075 fr. 92 c., pour un parcours total de 8,216.7 kilo- » mètres, soit par kilomètre très près de **50 c.** ! Et pour la Transver- » sale, le quatrième train, représenté en mai et en juin par les Nos 193 » et 194, a produit pendant la même période 3,065 fr. 85 c. pour un » parcours de 6,100 kilomètres, soit encore très près de **50 c.** par » kilomètre !

» Ajoutons qu'au point de vue du nombre des voyageurs, le qua- » trième train a comporté une moyenne de **dix voyageurs** sur » l'ensemble des deux lignes, c'est-à-dire un nombre à peine suffisant » pour payer les frais d'un omnibus à deux chevaux [1] ! »

Ne pouvant contester l'exactitude de ces chiffres, la partie adverse trouve plus commode, sans doute, de les passer sous silence.

Il n'y a pas un mot, en effet, dans sa Réponse, qui se rapporte aux recettes effectives des lignes de la Broye.

Est-ce que, par hasard, pour résoudre la question de savoir si un service à *trois* trains est « *suffisant* » ou si un *quatrième* train est « *nécessaire,* » il n'y aurait à tenir aucun compte quelconque du trafic *réel ?*

Nous croyons, au contraire, que cet élément a une importance capitale dans la cause.

Indépendamment des clauses spéciales autorisant la Société à organiser l'exploitation du chemin de fer « **de la manière la plus » simple et avec le moins de frais possible,** » il est mani-

[1] Duplique, p. 37.

feste, en effet, que tant que le trafic demeure insuffisant pour couvrir les seuls frais d'exploitation d'un service à *trois* trains, l'inutilité d'un *quatrième* train se trouve par là pleinement démontrée.

Or, il ressort des tableaux ci-dessus qu'*aucun* des quatre trains du service d'été de 1877 n'a rendu un produit kilométrique supérieur, ni même égal aux seuls frais d'exploitation! Et il est facile de voir que si le produit de ces quatre trains se fût réparti sur trois trains seulement, la moyenne des recettes eût été encore bien inférieure aux frais d'exploitation.

Si, aux frais d'exploitation, on ajoute le service des emprunts afférents au réseau de la Broye, on arrivera à une conclusion plus frappante encore. En effet, aux termes du rapport du Conseil d'administration à l'Assemblée générale des actionnaires du 27 juin 1878, « la » ligne de la Broye *longitudinale* impose à la Suisse Occidentale une dé» pense annuelle de **226,500 fr.**, soit **3,282 fr. par kilomètre,** » pour le service de l'emprunt hypothécaire. Cette dépense représente » donc une perte sèche pour la Compagnie, *sans parler de l'intérêt des* » *actions privilégiées*, dont le produit a été affecté à la construction de » la *Transversale, ni de la part de dividende afférente aux actions ordi*» *naires qui doivent être remises en échange des actions de ces deux entre*» *prises*[1]. »

En présence de ces chiffres, est-il encore permis de se demander s'il serait conforme à la prescription des cahiers des charges, exigeant l'organisation de l'exploitation « *de la manière la plus simple et avec le moins de frais possible,* » que la Compagnie demanderesse fût astreinte aujourd'hui à augmenter le nombre de ses trains?

La partie adverse alléguera-t-elle, peut-être, que les recettes des lignes de la Broye auraient augmenté en 1878? Nous pensons, au contraire, qu'elles ont plutôt diminué dans la même proportion que celles de l'ensemble du réseau de la Suisse Occidentale. La Compagnie demanderesse n'a pas pu continuer le travail de contrôle entrepris pendant les mois de mai et de juin 1877, ce travail présentant de trop grandes complications, mais elle n'hésite pas à affirmer que les pro-

[1] Rapport, p, 17.

duits de ces deux mois n'ont pas été dépassés par la moyenne des produits des mois suivants.

VII. Si la partie défenderesse n'a pas jugé à propos d'envisager la question au point de vue de l'importance du trafic réel, elle insiste, en revanche, sur un argument auquel nous devons bien répondre, puisqu'elle paraît lui attacher une grande importance. Il consiste à dire que la Suisse Occidentale, ayant prévu *quatre* trains par jour entre Lyss et Morat, et qu'un même nombre de trains circulant également sur les lignes voisines de Bulle-Romont et Cossonay-Vallorbes, il n'y a aucun motif de ne faire que *trois* trains sur les lignes de Morat-Palézieux et Fribourg-Yverdon[1].

Or, en ce qui concerne, d'abord, le tronçon Lyss-Morat, la Compagnie demanderesse se borne à faire remarquer que ces quelques kilomètres sont dans une situation particulière, à l'extrémité du réseau, et que si le reste des lignes de la Broye se fût trouvé dans la même situation, elle n'eût pas engagé de procès pour résister à l'établissement d'un quatrième train qu'il eût été peut-être dans son intérêt d'organiser.

Quant aux lignes Bulle-Romont et Cossonay-Vallorbes, l'argument du Conseil fédéral repose sur une *erreur de fait* que nous avions déjà signalée dans la Duplique relative à la question de compétence. La ligne Bulle-Romont s'est toujours contentée, en effet, de *trois* trains en hiver et de *quatre* en été; or, son produit kilométrique annuel est au moins trois fois plus élevé que celui du réseau de la Broye. De même, la section Cossonay-Vallorbes, dont le rendement est supérieur encore, n'est desservie aujourd'hui toute l'année que par trois trains de voyageurs, avec un train de marchandises brisé et ayant de longs arrêts en route.

[1] Réponse, p. 24.

Le Conseil fédéral voudrait-il, d'ailleurs, « poser en principe que » toutes les sections d'un même réseau doivent être desservies par un » même nombre de trains? Le bon sens, comme la pratique de tous » les pays, condamneraient un pareil système. Il est à peine besoin de » le dire : le nombre des trains est fixé, pour chaque ligne, par le » trafic de cette ligne. Un tronçon dont le rendement kilométrique » est seulement de fr. 10,000, de fr. 6000 ou de fr. 4000 ne peut pas » prétendre au même service qu'un tronçon qui produit fr. 40,000 » ou fr. 50,000 par kilomètre.

» La Suisse Occidentale n'a jamais fait, sur les sections Lausanne-» Pontarlier et Neuchâtel-Pontarlier, le même nombre de trains » qu'entre Genève et Lausanne.

» Pendant près de dix ans, la ligne Lausanne-Fribourg-Berne, qui » produisait pourtant fr. 15,000 à fr. 18,000 par kilomètre, n'a eu, » en été, que quatre trains de voyageurs, et en hiver, trois trains, » plus un train de marchandises à marche très lente, auquel on ajou-» tait une voiture de 2e et 3e classes.

» La section Lausanne-Yverdon ne compta également, pendant » longtemps, que trois trains en hiver...

» Le chemin de fer du Simplon, qui produit 7000 à 8000 fr. par » kilomètre, n'a jamais eu plus de trois trains en hiver et quatre en » été, encore ce quatrième train ne circule-t-il qu'entre St-Maurice et » Sion [1]. »

Nous n'ajouterons rien à ces considérations, auxquelles la partie adverse ne s'est pas donné la peine de répondre un mot. Nous ne pensons pas, en effet, que pour convaincre ses juges, il lui suffise de reproduire simplement son argument une seconde fois, sans même mentionner la réfutation qui en a été faite.

[1] Duplique sur la question de compétence, p. 31 et 32.

VIII. Il semble, d'ailleurs, que le Conseil fédéral se soit rendu compte du peu de valeur des motifs qui l'avaient engagé à considérer un quatrième train comme une de ces nécessités dictées par le salut de la République. Voilà plus d'un an que ce quatrième train a cessé de circuler, et nous ne voyons nulle part, dans toute la paisible vallée de la Broye, le moindre symptôme de cette « *profonde irritation* » que la partie adverse savait « *de source certaine* » devoir agiter « *toute la population* » dans le cas où l'autorité fédérale refuserait d'accéder à la demande « *péremptoire* » de « *l'assemblée de délégués* » réunie à Payerne le 21 décembre 1876.

Nous ne soutiendrons pas qu'en autorisant un service à trois trains pour l'hiver de 1877-78 et pour l'été de 1878, le Conseil fédéral ait, par le fait, passé expédient sur les conclusions de la Compagnie demanderesse. La partie adverse, avec cette habileté consommée qu'elle n'a cessé de déployer dès le commencement du procès, s'est bornée, en effet, à une autorisation *tacite*; et la Suisse Occidentale se trouve être actuellement la seule des Compagnies de la Suisse dont les deux derniers horaires n'aient point reçu la sanction expresse du Conseil fédéral.

Mais nous pensons, en revanche, que si cette haute autorité eût persisté à voir les plus grands intérêts de l'Etat mis en péril par l'absence d'un quatrième train sur les lignes de la Broye, elle n'eût pas hésité à maintenir les effets de sa décision du 18 janvier 1877, ***fût-ce même au risque d'entraîner, pour la Confédération suisse, l'obligation d'indemniser équitablement la Compagnie mise ainsi en demeure de sacrifier ses droits privés dans un intérêt général.***

Et nous nous demandons, en présence de ces faits, ce que peuvent encore signifier, dans le procès actuel, ces théories sur le « *Staatsweck,* » sur la « *Sittlichkeit des Staates,* » et en général sur l'omnipotence de l'Etat, qui constituent la partie de l'argumentation de la partie adverse à laquelle celle-ci paraît attacher la plus haute importance ?

Mais bornons-nous, pour le moment, à résumer les considérations qui précèdent, en constatant qu'au point de vue du texte et de l'esprit des concessions, ainsi qu'à celui de l'importance réelle du trafic, un

service à trois trains doit être envisagé comme pleinement « *suffisant;* » qu'un quatrième train n'est donc point « *nécessaire;* » et que ce quatrième train aurait ainsi pour effet de rendre l'exploitation des lignes de la Broye « **la moins simple et la plus onéreuse possible.** »

III

La législation fédérale prévoit-elle une indemnité à payer par la Confédération suisse à la Compagnie demanderesse pour le préjudice que cause à celle-ci la prestation d'un quatrième train, qui lui a été imposée par le Conseil fédéral sur les lignes de la Broye ?

« *Le crédit exige avant tout le respect des droits acquis.* »
(Message du Conseil fédéral suisse.)

« *Nous pensons que, dans son intervention, la Confédération* » *se tiendra toujours sur le terrain du droit.* »
(Rapport de la Commission du Conseil des Etats.)

« *Neminem laedere.* »
(Ulpien.)

La Suisse Occidentale croit avoir suffisamment démontré :

1° Que les concessions du chemin de fer de la Broye constituaient, en sa faveur, des droits acquis qui ne pouvaient être ni détruits, ni modifiés par un acte postérieur de l'Etat, si ce n'est, peut-être, moyennant une juste et préalable indemnité ;

2° Que le texte et l'esprit de ces concessions n'emportaient nullement à sa charge la prestation d'un quatrième train sur le réseau de la Broye.

Il lui reste maintenant, pour achever sa tâche, à examiner la pré-

tention de sa partie adverse au point de vue de la législation fédérale actuelle.

Et elle espère arriver à mettre en pleine lumière la contradiction absolue qui lui paraît exister entre le refus d'indemnité qu'elle a essuyé de la part du Conseil fédéral, et le texte et l'esprit de nos lois.

I. La partie adverse commence par une sorte d'exposé historique, dans lequel elle s'efforce de démontrer, en s'appuyant sur divers documents officiels, que la *tendance* de la loi fédérale du 23 décembre 1872, concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer, est conforme aux théories professées dans la première partie de sa Réponse [1].

S'il en était ainsi, et si le législateur fédéral eût expressément statué que les concessions de chemins de fer ne constituaient plus des droits privés pour les Compagnies, ou que du moins tels ou tels de ces droits étaient supprimés ou modifiés, toute discussion deviendrait inutile, et il ne resterait aux Compagnies qu'à courber la tête devant la force de la loi, quelque injuste que celle-ci pût leur paraître. *Dura lex, sed lex!*

Il faudrait toutefois, à moins que la loi, *par une disposition formellement rétroactive*, n'eût déclaré les concessions, *dans leur ensemble*, comme étant de nul effet pour l'avenir, considérer encore ces concessions comme valables dans toutes leurs clauses, charges et conditions *non contraires à la dite loi.*

Or, la partie adverse ne va pourtant pas jusqu'à prétendre que la loi de 1872 ait réduit les concessions antérieures à l'état de lettre morte.

C'est pourquoi elle s'efforce, dans une dissertation sur l'art. 33 de cette loi, d'établir que la *tendance générale* qu'elle attribue à la dite

[1] Réponse, p. 18 et suivantes.

loi s'est manifestée, *dans le cas particulier*, par une disposition accordant à l'Autorité fédérale le droit d'imposer à la Compagnie demanderesse l'obligation d'organiser, sans indemnité, sur les lignes de la Broye, un nombre de trains supérieur à celui prévu dans les concessions.

Voyons, d'abord, si les appréciations de la partie adverse, en ce qui concerne la *tendance générale* de la loi de 1872, sont conformes à la réalité des faits.

Le Conseil fédéral, dans sa Réponse, insiste beaucoup, à ce sujet, sur le Message du 16 juin 1871 ; et il faut convenir que ce document donne un certain appui à sa thèse. On y remarque déjà, en effet, cette théorie d'après laquelle les concessions de chemins de fer ne seraient point des contrats. En outre, le projet de loi s'y trouve présenté comme un moyen de mettre fin aux difficultés sans nombre résultant de « l'impuissance de l'Autorité cantonale » et de « l'incompétence de l'Autorité fédérale » qui, sous l'empire de la loi de 1852, avaient permis la formation « d'une certaine souveraineté des Compagnies de chemins de fer [1]. » Il y avait donc nécessité, d'après le Message, à transférer désormais à la Confédération les pouvoirs dont les Cantons ne pouvaient faire un usage suffisamment énergique vis-à-vis des Compagnies. Bien plus, la Confédération, pour atteindre le but indiqué, devait obtenir une compétence plus étendue que celle qu'elle recevrait ainsi des Cantons, afin de pouvoir « décider sur toutes les grandes questions d'établissement et d'exploitation. » Toutefois, le Message, en déclarant que le temps était venu de créer « *un droit nouveau plus juste et plus pratique en matière de chemin de fer,* » ajoutait qu'il fallait se garder « *d'encourir le reproche de porter atteinte à la base de ces grandes entreprises, au crédit* [2]. »

C'est sans doute cette dernière considération qui avait engagé les rédacteurs du Message à reconnaître que « *l'Etat peut... être tenu à des indemnités lorsqu'il porte certaines atteintes à une concession une fois*

[1] Message, p. 5.

[2] Message, p, 6.

accordée. » Dans ce même ordre d'idées le Message poursuivait en ces termes :

« Dans la règle, du moins (car il s'est déjà présenté souvent » des exceptions, mais elles ne font que confirmer la règle), les *Etats* » *civilisés* ne se refusent pas à *remplir leurs obligations d'indemniser la* » *partie lésée,* à condition :

» 1° Qu'un droit privé ait été lésé; 2° que l'existence d'un dommage » soit prouvée; 3° que les autorités de l'Etat n'aient pas agi *dans les* » *limites reconnues de leur compétence* [1]. »

Ce dernier point peut paraître, à première vue, empreint d'une certaine obscurité; car de deux choses l'une : — ou bien cette sorte d'omnipotence de l'Etat est absolue, auquel cas on peut se demander quelle signification attribuer aux deux premières conditions; — ou bien cette omnipotence est limitée par ces deux conditions, auquel cas on peut se demander ce qu'elle signifie elle-même.

Mais le Message précisait la pensée du Conseil fédéral, en ajoutant « qu'en principe, il ne peut nullement être question d'une obligation » de réparer les dommages, dans le cas où l'Etat ne fait usage de sa » souveraineté que pour la protection de l'ordre, du droit *et des com-* » *munications générales,* de la sécurité et du bien-être de la population, » puisque tous les individus, les sociétés et les corporations, aussi bien » que chaque citoyen pris à part, doivent se subordonner à ces inté- » rêts majeurs de la société civile [2]. »

Nous avons souligné à dessein ces expressions : « *et des communications générales* , » parce que nous tenons à mettre en relief l'argument de la partie adverse, qui consiste à dire que la loi fédérale de 1872 a exclu toute idée d'indemnité à payer par la Confédération dans le cas où les Compagnies de chemins de fer viennent à être astreintes, par l'autorité fédérale, dans un intérêt général, à organiser sur leurs lignes un nombre de trains supérieur à celui que leur imposaient les clauses de leurs concessions.

[1] Message, p. 10.

[2] Message, p. 10.

Mais nous démontrerons, en analysant l'article 33 de la loi, que si telle est aujourd'hui la prétention du Conseil fédéral, telle n'était point la pensée de cette haute autorité lorsqu'elle a présenté son projet de loi aux Chambres fédérales; et telle n'a point été surtout l'intention du législateur. Bornons-nous, pour le moment, à rappeler ce passage dans lequel le Conseil fédéral résumait, en terminant son Message, la portée du projet :

« La compétence de la Confédération vis-à-vis des Compagnies » est augmentée à un plus haut degré. Les Cantons, il est vrai, » n'y perdent rien ; on met simplement de côté la souveraineté des » Compagnies de chemins de fer dont il a été question plus haut, et l'on » fait respecter aussi vis-à-vis des Compagnies, le droit général de » l'Etat. *En revanche, on a soigneusement évité de toucher de trop près* » *aux intérêts financiers de ces entreprises.* Pour compléter son réseau » de chemins de fer, la Suisse a encore besoin à un haut degré du » crédit, et *le crédit exige avant tout le respect des droits acquis.* Une » atteinte portée arbitrairement à cette situation léserait moins les en- » treprises existantes, mais bien plus fortement celles à venir. Sous ce » rapport aussi, **l'équité est la meilleure des politiques** [1]. »

Nous ne comprenons pas, en vérité, comment, en présence de ces déclarations, la partie adverse peut affirmer aujourd'hui que la loi de 1872 soit venue anéantir ce qui constitue la seule garantie du crédit des Compagnies de chemins de fer, c'est-à-dire les clauses de leurs concessions qui leur accordent tels et tels avantages, en échange de telles et telles charges minutieusement énumérées.

Un moraliste, même peu sévère, trouverait peut-être ailleurs que dans l'intérêt du crédit, la justification de cette politique d'équité que proclame le Message. Mais ce point est sans importance à nos yeux, car l'essentiel ici, c'est avant tout que cette politique ait été, en réalité, reconnue par les auteurs du projet.

[1] Message, p. 58.

II. La preuve des tendances despotiques que la partie adverse attribue à la loi de 1872 ne nous paraît donc nullement résulter du Message.

Se trouve-t-elle davantage dans le rapport de la majorité de la Commission du Conseil des Etats, que le Conseil fédéral invoque aussi en faveur de sa thèse actuelle?

C'est ce que nous ne saurions admettre. Il existe, sans doute, dans ce rapport, certains passages favorables à l'extension des pouvoirs de l'Etat en matière de chemins de fer. Mais le rapport insiste également sur la nécessité du respect des droits privés dans l'intérêt du crédit public. « *L'Etat*, lisons-nous dans ce document, *ne peut ni ne veut re-* » *prendre arbitrairement ce qu'il a garanti au point de vue économique.* Il » a lui-même tout intérêt à ce que le capital qui s'offre à lui pour sa- » tisfaire aux besoins des transactions publiques puisse, dans cette » mesure, *compter sur les dispositions accordées dans les concessions*[1]. »

Y a-t-il le moindre rapprochement possible entre ces vues de la majorité de la Commission et cette théorie de la partie adverse, d'après laquelle les concessions de chemins de fer, de même que « les facultés qu'elles confèrent, » sont essentiellement « *révocables* » au gré de l'Etat, sous réserve du seul bénéfice déjà encaissé par le concessionnaire?[2]

Nous croyons, quant à nous, que le législateur suisse s'est beaucoup moins inspiré des idées de la partie adverse sur les fruits pendants et les fruits acquis[3], que des principes de la loi prussienne du 3 novembre 1838 sur les chemins de fer, dont l'article 49, *invoqué par le Conseil fédéral dans son Message*, à l'appui du projet de loi de 1872, s'exprime comme suit :

« Art. 49. — Nous nous réservons, suivant l'expérience ultérieure » et dans la mesure des besoins qui se feront sentir, de compléter ou » de modifier les dispositions contenues dans la présente loi par des

[1] Rapport de la majorité de la Commission, *Feuille fédérale* 1871, T. III, p. 786.

[2] Réponse, p. 15.

[3] Voyez ci-dessus, p. 42 et 43.

» règlements (décrets) généraux ou par des concessions qui seront » accordées à l'avenir, comme aussi d'y ajouter, selon les circons- » tances, d'autres dispositions entièrement nouvelles. Si nous jugions » nécessaire d'imposer l'observation de ces règlements, modifications » ou dispositions nouvelles aux sociétés qui ont déjà obtenu des con- » cessions ou qui en obtiendront en vertu de la présente loi, elles » devront également s'y soumettre. Cependant s'il résultait de dispo- » sitions nouvelles non fixées ni prévues (art. 38) dans la présente loi, » — et à l'égard de sociétés qui obtiendront à l'avenir des concessions » pour autant qu'il s'agira de dispositions postérieures à ces conces- » sions, — *une diminution de leurs recettes ou une augmentation de leurs* » *dépenses, il leur sera accordé une indemnité équitable en argent*[1]. »

Sans aller jusqu'à dire[2] que la loi de 1852, sous l'empire de laquelle ont été faites la plupart des concessions de chemins de fer en Suisse, fît partie intégrale et essentielle des dites concessions, et ne pût être modifiée sans le consentement des Compagnies, nous pensons néanmoins que, dans la révision de cette loi, le législateur fédéral a entendu réserver, en leur faveur, « *une indemnité équitable en argent*, » dans tous les cas où la nouvelle loi a pu leur imposer des prestations nouvelles, non fixées ni prévues dans leurs concessions ou dans la loi de 1852, et susceptibles d'entraîner « *une diminution de leurs recettes ou une augmentation de leurs dépenses.* » S'il en eût été autrement, la ferme volonté, exprimée dans le Message du Conseil fédéral et dans le Rapport de la majorité de la Commission du Conseil des Etats, de maintenir intact le crédit des Compagnies de chemins de fer, se trouverait singulièrement méconnue.

Nous devons donc admettre que, sauf les exceptions nettement indiquées, le principe d'une indemnité doit être considéré comme étant inscrit dans la loi de 1872 pour tous les cas analogues à ceux dont il vient d'être question.

[1] La traduction française de cet article, dans l'édition française du Message, renferme une erreur que nous avons rectifiée.

[2] Nous nous écartons en partie ici de l'argumentation du *Mémoire* des Compagnies de chemins de fer suisses sur la révision de la loi de 1852, p. 9 et suiv. — Lausanne 1871.

La partie adverse passe, d'ailleurs, complétement sous silence le rapport de la minorité de la Commission du Conseil des Etats. En disant que ce rapport ne nécessite pas un examen spécial, elle explique, sans doute, que l'Assemblée fédérale n'a pas adopté les conclusions de la minorité, mais celles de la majorité de la Commission [1].

Mais elle oublie un fait important.

Le rapport de la minorité réfutait avec force la théorie contestant aux concessions la valeur d'un contrat, et s'exprimait énergiquement à ce sujet : « *Il n'est pas permis*, disait-il, *à une loi postérieure de nier* » *des droits acquis.* **L'Etat ne commet pas de spoliation** [2]. »

Mais la minorité de la Commission admettait la possibilité de compléter sans injustice la législation antérieure sur les chemins de fer dans le sens d'une augmentation de la compétence de l'Etat.

En effet, la plupart des dispositions du projet du Conseil fédéral relatives à « *l'unité de construction et d'exploitation* » ainsi qu'à « *l'exercice de la haute surveillance de la Confédération*, » avaient trouvé place dans le contre-projet présenté par cette minorité.

Or, il est bien évident que jamais la minorité n'eût donné les mains à ces dispositions, si, en excluant toute indemnité pour les charges nouvelles qu'elles pourraient imposer aux Compagnies, contrairement aux clauses de leurs « *contrats,* » ces dispositions eussent constitué « une *négation des droits acquis* » et menacé les Compagnies d'une véritable « *spoliation.* »

Remarquons ici que, parmi ces dispositions ainsi admises par la minorité de la Commission, se trouvait précisément celle de l'art. 33 du projet du Conseil fédéral, qui est devenu, après une modification dont nous étudierons la portée, l'art. 33 de la loi actuelle [3].

[1] Réponse, p. 19 et 20.

[2] *Feuille fédérale* 1871, T. III, p. 842.

[3] Art. 26 du projet de loi de la minorité. *Feuille fédérale* 1871, T. III, p. 848.

III. Mais nous avons hâte de quitter le terrain des généralités, où nous avons dû suivre la partie adverse, pour aborder l'examen de cet *article 33*, qui forme, au point de vue du droit positif, et abstraction faite du principe de la non-rétroactivité des lois, le nœud de la question.

Cet article est ainsi conçu :

« Art. 33. Les horaires, de même que toute modification aux plans » de départ et d'arrivée des trains, seront portés à la connaissance du » Département fédéral des postes et des Gouvernements cantonaux au » moins 14 jours avant leur entrée en vigueur, et ils devront être pu- » bliés avant leur mise en vigueur.

» Les administrations de chemins de fer sont tenues de satisfaire » aux exigences des correspondances directes en organisant les trains » de voyageurs nécessités par la coïncidence des horaires et ayant la » rapidité voulue, ainsi que l'expédition directe des voyageurs et des » marchandises, en autorisant, contre la bonification d'usage, le pas- » sage des wagons de marchandises et de bestiaux d'une ligne à » l'autre.

» Toute contestation à ce sujet sera tranchée par le Conseil fédéral.

» Si l'intérêt des correspondances directes exige d'une administra- » tion de chemin de fer certaines prestations qui ne sauraient être » mises entièrement à sa charge, et si l'on ne parvient pas à s'entendre » sur le chiffre de l'indemnité, on peut en appeler à la décision du » Tribunal fédéral. Dans ces cas, le Tribunal fédéral décide si et dans » quelle mesure le surplus de dépenses doit être supporté aussi par » des tiers. »

La tâche de la partie adverse est de prouver que cette disposition justifie la décision prise les 18 janvier et 16 mars 1877 par le Conseil fédéral, d'astreindre la Compagnie demanderesse à faire circuler, sans indemnité, un quatrième train sur les lignes de la Broye, alors même que cette prestation pût être supérieure aux charges mentionnées dans les clauses des concessions et cahier des charges de ce réseau.

Il ne suffit pas, en effet, à la partie défenderesse, de signaler cer-

taines tendances générales dans la loi, tendances d'ailleurs plus que problématiques. Elle doit, pour faire écarter les conclusions de la Suisse Occidentale, démontrer que, *dans le cas particulier*, le législateur a entendu user de l'omnipotence qu'elle lui attribue, et qu'il a réellement biffé, sans indemnité, certaines clauses formelles des concessions, qui renfermaient dans des limites précises les charges imposées aux concessionnaires, en ce qui concerne la marche des trains à organiser sur leurs lignes.

Le Conseil fédéral cherche à établir cette preuve dans son analyse de l'article 33.

Mais il y a, croyons-nous, complétement échoué.

IV. Examinons, d'abord, le sens de cet article, tel qu'il ressort de son *texte*.

Les trois premiers alinéas ne présentent, à ce point de vue, aucune difficulté sérieuse.

Le premier, en effet, se borne à exiger que les horaires et leurs modifications soient, 14 jours avant leur entrée en vigueur, « *portés à la connaissance du Département fédéral des Postes* (aujourd'hui Département des chemins de fer et du commerce) *et des Gouvernements cantonaux.* »

Quel est le but de cette disposition ?

Le second alinéa nous l'indique, en statuant, d'abord, que les administrations de chemins de fer sont « *tenues de satisfaire aux exigences des correspondances directes.* »

Puis, cet alinéa explique les procédés au moyen desquels cette obligation des Compagnies devra être accomplie. Elles devront « *organiser* » *les trains de voyageurs nécessités par la coïncidence des horaires et* » *ayant la rapidité voulue, ainsi que l'expédition directe des voyageurs* » *et des marchandises, en autorisant, contre la bonification d'usage, le* » *passage des wagons de marchandises et de bestiaux d'une ligne à* » *l'autre.* »

Le troisième alinéa statue que « *toute contestation à ce sujet sera tranchée par le Conseil fédéral.* »

Tout cela n'est certes pas bien compliqué.

On pourrait seulement se demander quel est ici le rôle exact du Département des chemins de fer et du commerce ?

Sur ce point particulier, l'article 41 du Règlement d'exécution du 1er février 1875 nous donne des éclaircissements suffisants :

« C'est, aux termes de cet article, au Département des chemins de » fer et du commerce qu'il appartient d'approuver définitivement les » horaires; c'est *aussi* lui qui représente l'administration des postes » vis-à-vis des Directions de chemins de fer. Celles-ci ont le droit de » recourir au Conseil fédéral contre les décisions du Département. »

La mission du Département est donc de veiller à ce que les horaires soient conformes aux « *exigences des correspondances directes;* » et il devra examiner la question : — d'abord, à son propre point de vue, et en tenant compte des intérêts généraux du pays; — puis, au point de vue de l'administration des postes, et en tenant compte des intérêts spéciaux de cette administration.

Ce double rôle ressort clairement de ces mots : « c'est *aussi* lui..., etc. »

Si les Compagnies n'acceptent pas les décisions du Département, elles « *ont le droit de recourir au Conseil fédéral* » contre ces décisions.

Le Conseil fédéral est donc juge souverain des horaires et de leurs modifications.

Ainsi se trouve détruite cette « *certaine souveraineté des Compagnies de chemins de fer*, » dont parlait le Message du Conseil fédéral : l'article 33 ne permet plus, en effet, aux Compagnies « de dominer à leur gré les communications, sous prétexte que les intérêts des communications et ceux des chemins de fer étaient les mêmes [1]. »

La décision du Conseil fédéral *du* 18 *janvier* 1877 n'est donc pas contraire au texte des trois premiers alinéas de l'article 33. La Suisse Occidentale ne l'a jamais nié; et le Tribunal fédéral, dans son arrêt

[1] Message, p. 5.

du 21 décembre 1877, sur la question de compétence, a nettement déterminé la portée du débat actuel : « Dans l'espèce, lisons-nous dans » cet arrêt, la Compagnie demanderesse ne conteste point le droit de » la Confédération de lui imposer le quatrième train dont il s'agit, » conformément à l'art. 33 §§ 2 et 3 de la loi fédérale sur les chemins » de fer, mais elle se borne, après avoir obtempéré à cette injonction » administrative, à poursuivre, par la voie d'une action civile, l'*indem-* » *nité* à laquelle elle estime avoir droit [1]. »

V. La Suisse Occidentale estime que le quatrième alinéa de l'article 33 prévoit précisément *l'indemnité* qu'elle réclame à la Confédération.

Etudions, à son tour, ce quatrième alinéa, au même point de vue que les trois précédents.

« *Si l'intérêt des correspondances directes exige d'une administration* » *de chemins de fer certaines prestations qui ne sauraient équitablement* » *être mises entièrement à sa charge...*, etc. »

Le législateur a donc ici voulu prévoir la circonstance où une décision du Conseil fédéral, rendue conformément aux deuxième et troisième alinéas de l'art. 33, ne pourrait être exécutée *gratuitement* par les Compagnies *sans que l'équité en souffrît.*

Quand est-ce qu'il en sera ainsi ?

Toutes les fois, sans doute, que « l'intérêt des correspondances directes » exigera des Compagnies « certaines prestations » *auxquelles leurs concessions et cahiers des charges ne les astreignaient point.* D'une part, en effet, il n'est que juste de leur demander l'accomplissement des charges qui leur incombent en vertu de leurs propres engagements. Mais, d'autre part, il serait contraire à l'équité de leur en imposer, sans compensation, de nouvelles après coup.

[1] Arrêts du Tribunal fédéral, T. III, 1877, p. 792.

C'est donc un intérêt d'équité que notre quatrième alinéa a en vue.

Comment y pourvoit-il ?

Comment le principe d'après lequel le Conseil fédéral peut, dans l'intérêt des correspondances directes, prescrire aux Compagnies des prestations supérieures à leurs obligations concessionnelles, parvient-il à se concilier avec cet autre principe, que rappelle ici la loi, et qui veut que l'équité soit sauve ?

Par un moyen bien simple : *l'indemnité!*

Notre alinéa le dit « ... *et si l'***on** *ne parvient pas à s'entendre* **sur le » chiffre** *de l'indemnité*, **on** *peut en appeler à la décision du Tribunal » fédéral.* »

Cela signifie, en premier lieu, que, dans tous les cas où l'équité l'exige, **une indemnité quelconque est due**. En effet, si le législateur eût entendu faire abstraction de l'équité, dans tel ou tel cas donné, il n'eût pas dit : « s'entendre *sur le chiffre* de l'indemnité, » mais « s'entendre sur la question de savoir *si une indemnité est due*, et, cas échéant, quel doit en être le chiffre. »

En second lieu, cela veut dire que l'indemnité est due, en principe, **par la Confédération.**

Qui, en effet, notre alinéa a-t-il entendu désigner par ce « *on*, » en disant : « si *l'on* ne parvient pas à s'entendre ? »

« *On* » ne peut évidemment comprendre que les parties en cause. Or, les parties en cause sont ici, d'une part, la Compagnie intéressée, et, d'autre part, l'Etat, c'est-à-dire la Confédération suisse, représentée par le Conseil fédéral ou, si on le préfère, son Département des chemins de fer et du commerce.

Ce point nous paraît hors de doute, car de deux choses l'une : — Ou bien le Conseil fédéral a agi dans l'intérêt général; — ou bien il a agi dans l'intérêt particulier de l'administration des postes; — ensorte que, dans l'un ou l'autre cas, il n'a pu agir, en définitive, qu'au nom et dans l'intérêt, général ou particulier, *de l'Etat.*

La seule différence, entre ces deux hypothèses, peut se présenter *au point de vue de la comptabilité :* — dans la première, en effet, l'indemnité devra être portée au compte du Département des chemins de fer

et du commerce; — et, dans la seconde, au compte de l'administration des postes.

En troisième lieu, notre alinéa décide que le Tribunal fédéral sera juge de la contestation. — « *On* peut en appeler à la décision du Tribunal fédéral. » — Cela signifie que, soit les Compagnies de chemins de fer, soit le Conseil fédéral, peuvent nantir la cour suprême. Il va sans dire que, dans la plupart des cas, ce seront les Compagnies qui devront agir. Mais le texte de notre alinéa permet de supposer la circonstance où le Conseil fédéral jugerait lui-même utile de demander au Tribunal fédéral de trancher la contestation; cela aurait lieu, par exemple, pensons-nous, s'il voulait se rendre compte, avant d'imposer sa décision à une Compagnie, de l'importance de l'indemnité que cette décision entraînerait en faveur de celle-ci à la charge de la Confédération.

Le quatrième alinéa de l'article 33 ajoute:

« *Dans ces cas, le Tribunal fédéral décide si et dans quelle mesure le* » *surplus de dépenses doit être supporté aussi par des tiers.* »

Que signifient ces mots : « *le surplus de dépenses?* »

Il s'agit évidemment ici des dépenses représentées par l'indemnité à payer par la Confédération.

Et ces mots : « *aussi par des tiers?* »

L'expression « tiers » étant aussi générale que possible, doit s'entendre de toute personne juridique autre que la Compagnie en cause.

Le législateur a, sans doute, voulu désigner par là, à côté de la Confédération elle-même, déjà comprise d'ailleurs dans la première partie du paragraphe, soit les autres Compagnies de chemins de fer, soit les autres intéressés quelconques, communes, districts, cantons, qui auraient réclamé la prestation ou qui pourraient en bénéficier plus spécialement.

L'intention du législateur a été manifestement de ne pas grever exclusivement les finances fédérales quand cette prestation aurait pour effet de profiter d'une manière toute particulière à tels ou tels groupes d'intérêts.

Mais il est bien évident que, dans le cas où il s'agirait d'appliquer

cette dernière phrase de notre quatrième alinéa, ce serait au Conseil fédéral d'appeler en cause ces groupes d'intérêts, afin que le Tribunal fédéral pût, par un seul et même jugement, statuer sur la proportion dans laquelle ces groupes devront tenir compte à la Confédération de l'indemnité à payer par celle-ci à la Compagnie du chemin de fer. Les décisions du Conseil fédéral ne sont, en effet, pas toujours motivées [1]. Dans la plupart des cas, les motifs en sont d'ailleurs complexes. Il est par conséquent impossible aux Compagnies de les bien connaître, ou de les connaître tous ; et elles ont, en outre, pour premier devoir, d'obtempérer aux ordres qu'elles reçoivent, sans chercher à se les expliquer. Ce n'est donc point à elles qu'il incombe d'appeler en cause les tiers, autres que la Confédération elle-même, dont parle notre alinéa.

Nos conclusions sur le sens de l'article 33 de la loi de 1872, au point de vue de son *texte*, sont donc les suivantes :

1° La décision administrative du Conseil fédéral *du* 18 *janvier* 1877, ordonnant le quatrième train, doit être considérée comme obligatoire pour la Compagnie ;

2° Une indemnité est due à la Compagnie demanderesse, s'il est démontré que la prestation du quatrième train ne peut pas lui être équitablement imposée ;

3° Cette prestation ne saurait être équitablement à sa charge, si elle n'était pas comprise dans ses engagements concessionnels ;

4° L'indemnité à laquelle elle a droit lui est due par la Confédération suisse ;

5° Si la Confédération suisse le juge à propos, elle peut demander que cette indemnité soit supportée, dans une certaine mesure, par les groupes d'intérêts auxquels elle a voulu donner particulièrement satisfaction, ou qui bénéficient le plus directement de la décision du Conseil fédéral.

[1] Tel est le cas de la décision du 18 janvier 1877. — Tel est aussi le cas de la décision du 16 mars 1877.

6° La décision du Conseil fédéral *du* 16 *mars* 1877, refusant d'accéder à la demande d'indemnité de la Suisse Occidentale, est donc contraire à la loi.

VI. En fait, la décision administrative du Conseil fédéral *du* 18 *janvier* 1877 ne paraît pas avoir eu pour but direct d'organiser le service des lignes de la Broye dans l'intérêt de l'administration des postes, mais bien dans l'intérêt d'une partie de la contrée de la Broye. Cela ressort, entre autres, de la circonstance que, dans la Conférence qui eut lieu à Berne le 10 janvier 1877, l'administration des postes ne formula pas d'objections contre l'horaire à trois trains proposé par la Suisse Occidentale [1]. Cela ressort, en outre, de ce que les deux seuls motifs invoqués par le Conseil fédéral, dans sa correspondance, à l'appui de sa décision, consistaient dans la demande formulée par le gouvernement de Vaud [2], et dans la déclaration « péremptoire » de l'assemblée de délégués réunie à Payerne le 21 décembre 1876.

Le Conseil fédéral a donc envisagé le quatrième train comme nécessaire à la satisfaction des « *exigences des correspondances directes,* » telles que les réclamaient les délégués de Payerne, avec l'appui de leur gouvernement.

La partie adverse en conclut aujourd'hui que la Confédération ne doit aucune indemnité à la Compagnie demanderesse, parce que, dit-elle dans sa Réponse, « *la Confédération ne peut être tenue de payer une indemnité que lorsqu'elle exige d'une Compagnie certaines prestations dans un intérêt fiscal* » (c'est-à-dire dans l'intérêt de l'administration des

[1] Voyez entre autres la lettre du Département des chemins de fer à la Direction de la Suisse Occidentale du 11 janvier 1877. — Documents, p. 63. — Id. Réponse, p. 21.

[2] Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une demande positive, mais seulement de « *l'expression d'un désir* » du gouvernement de Vaud. — Voyez : télégramme du 5 janvier 1877 ; — lettre du Conseil d'Etat de Vaud du 5 janvier 1877 ; — lettre du Département des chemins de fer du 11 janvier 1877. — Documents, p. 58, 61 à 64.

postes), « *mais non pas lorsqu'elle les exige en sa qualité de pouvoir public souverain et dans l'intérêt général*[1]. »

Cette opinion s'appuie, aux yeux de la partie défenderesse, sur certaines considérations tirées, entre autres, du sens que l'histoire de l'article 33 paraît, selon elle, attribuer au mot « *tiers* » que renferme cet article.

Nous pouvons maintenant aborder ces objections, dont l'examen nous permettra de reconnaître si le sens que nous avons déjà reconnu à cet article, d'après son texte, est bien conforme au sens qui se dégage de son *esprit*, c'est-à-dire au sens que le législateur a eu l'intention de lui donner.

VII. Dans le projet de loi, l'article 33 se terminait comme suit :

« .... le Tribunal fédéral décide si et dans quelle mesure le surplus des dépenses doit être supporté *aussi par les autres administrations de chemins de fer, et si l'Administration fédérale des postes doit payer tout ou partie de cet excédant.* »

Il est intéressant de voir comment cet article était interprété dans le Message du Conseil fédéral.

Ce document commence par établir la nécessité de l'intervention de l'Etat dans la fixation des horaires. Il réfute l'opinion d'après laquelle l'Etat ne devrait intervenir à ce sujet qu'en ce qui concerne les trains exigés formellement dans les concessions. Mais il ajoute : « Dans la pratique, l'autorité pourrait se contenter pleinement de l'or- » ganisation *d'un ou de deux trains dans chaque direction*, parce que » tous les autres devraient forcément se mouvoir dans les limites qui » seraient ainsi indiquées[2]. »

[1] Réponse, p. 28.

[2] Message, p. 48 et 49.

On le voit, le Conseil fédéral était, alors, plus modeste en théorie qu'il ne l'est aujourd'hui, soit en théorie, soit surtout en pratique.

Le Message poursuivait en expliquant la nécessité d'organiser « çà » et là des trains qu'on n'avait pas prévus. » « *Dans la règle*, disait-il, » *le surplus de dépenses sera couvert par une recette correspondante.* Mais » il peut se faire que la Compagnie qui doit créer ces trains en tire » *le moins de profit*, et que d'autres parties du réseau en retirent *le* » *principal avantage*. C'est pourquoi le 3e alinéa [1] de l'art. 33 ex- » prime cette pensée ; il prévoit qu'on pourra faire participer d'autres » administrations de chemins de fer aux frais d'arrangements pris en » vue d'un intérêt commun et qu'il ne serait pas juste de faire sup- » porter exclusivement à une seule Compagnie. »

Si nous comprenons bien ce passage, il ne devait point signifier que le Conseil fédéral aurait désormais la faculté d'exiger des Compagnies de chemins de fer, et à leurs frais, l'organisation de trains de wagons vides, ni même de trains produisant 50 c. par kilomètre !

Mais le Conseil fédéral, dans son Message, prévoyait même, « dans » certains cas, la participation de la Confédération, *par exemple* quand » les intérêts postaux sont la cause principale des nouveaux arrange- » ments. Si les parties intéressées ne parvenaient pas à s'entendre, ce » serait au Tribunal fédéral à répartir les frais [2]. »

N'est-ce pas, presque textuellement, notre commentaire du texte de l'article 33 ?

Ainsi c'est à titre *d'exemple* qu'on suppose l'indemnité à payer par la Confédération destinée à obtenir les avantages résultant « *pour les intérêts postaux* » de la mesure prescrite. Evidemment, cette indemnité pourra donc avoir un autre but, et il est facile de voir que cet autre but sera le plus souvent la satisfaction des intérêts généraux du pays ou de telle ou telle fraction du pays.

Il y a lieu de remarquer, d'ailleurs, que « *les intérêts postaux* » sont eux-mêmes des intérêts *généraux*. L'administration des postes n'a pas, en effet, pour but unique, ni même principal, de grossir les revenus

[1] Lisez : « 4e. » — Message, p. 49.

[2] Message, p. 49.

du fisc. Si la Confédération a pris en mains le service des postes, c'est avant tout parce que ce service correspond à un besoin général, et qu'il a paru que la satisfaction de ce besoin serait mieux remplie par l'Etat que par des entrepreneurs particuliers. En opposant ici les intérêts du fisc aux intérêts généraux du pays, la partie adverse continue donc à abuser d'un jeu de mots que nous avons déjà signalé dans la première partie de cette Réplique [1].

Le Message poursuit dans les termes suivants :

« On pourrait supposer, dit-il, que cette disposition est de nature à » menacer les finances de la Confédération, surtout s'il s'agissait de » réclamer l'organisation de *trains de nuit*... Nous ne redoutons pas » beaucoup ce danger, parce que ***si la Confédération avait de trop grands » sacrifices à faire pour obtenir un nouveau service elle y renoncerait tout » simplement.*** La caisse fédérale ne sera pas, à notre avis, appelée à » faire des dépenses importantes pour l'organisation de trains de nuit, » parce que ***cette innovation s'accomplira même sans cela dans un avenir » prochain*** [2]. »

N'est-ce pas reconnaître formellement le principe de l'indemnité à payer par la Confédération?

Et n'est-ce pas, en même temps, exclure toute mesure dictée par le seul caprice administratif?

Enfin cet exemple des trains de nuit ne suppose-t-il pas bien plus un intérêt général de « correspondance directe » que le seul intérêt de l'administration des postes ?

Il nous semble que ces questions ne sont pas susceptibles de deux solutions, et que le Conseil fédéral précisait suffisamment, dans ce passage du Message, les principes posés, d'une manière générale, dans la première partie de ce document. Les Compagnies doivent modifier leurs horaires conformément aux ordres du Conseil fédéral, alors même que ces horaires leur paraîtraient défavorables à leurs intérêts particuliers. C'est en ce sens que le Message déclarait, ainsi que nous

[1] Voyez plus haut, p. 47.
[2] Message, p. 49.

l'avons vu, « qu'il ne peut nullement être question d'une obligation » de réparer les dommages dans les cas où l'Etat ne fait usage de sa » souveraineté que pour la protection de l'ordre, du droit *et des commu-* » *nications générales*, de la sécurité,... etc.[1] » Mais ce que dit le même Message au sujet de l'article 33 montre bien que si « *l'intérêt des correspondances directes* » exige des trains en plus grand nombre ou marchant plus rapidement que ne le prévoient les concessions, où des trains de nuit alors que les concessions ne prévoient que des trains de jour, une indemnité sera due, ou par la Confédération, si c'est elle, c'est-à-dire ses intérêts généraux ou particuliers qui en profitent, soit par d'autres Compagnies, soit par tels ou tels groupes d'intérêts, si les bénéfices en sont pour eux.

VIII. Quoi qu'il en soit, la Commission du Conseil des Etats (majorité et minorité) proposa la suppression de ces derniers mots de l'art. 33 : « *et si l'administration fédérale des postes doit payer tout ou partie de cet excédant.* »

Elle explique cette suppression en faisant observer qu'il serait fâcheux de voir l'administration fédérale des postes « appelée à compa- » raître chaque fois devant le juge comme partie intéressée pour » certaines prestations *dans le trafic continu.* Votre commission, pour- » suit-elle, n'est pas d'accord sur ce point. *Elle ne veut pas dire que la* » *Confédération n'aura pas à contribuer aux prestations quand elle y sera* » *réellement tenue en vertu du droit privé ;* mais elle ne veut pas non » plus qu'elle figure dans la loi comme facteur quasi régulier dans » ces arrangements... **Nous pensons que dans son interven-** » **tion, la Confédération se tiendra toujours sur le ter-** » **rain du droit,** *qui ne l'engagera pas dans la voie des indemnités.*

[1] Voyez plus haut, p. 85.

» *Son action sur ce terrain sainement exploité doit être déjà efficace...* » etc. [1] »

Ce passage ne signifie rien, ou bien il signifie que, *même après la suppression des derniers mots de l'art.* 33, la Commission du Conseil des Etats prévoyait des cas où la Confédération devrait indemniser les Compagnies de chemins de fer.

Ainsi se trouve complètement confirmée notre interprétation de ces mots de l'article 33 : « *et si* **l'on** *ne parvient pas à s'entendre.* »

Ces cas ne peuvent d'ailleurs être que ceux dans lesquels « *l'intérêt des correspondances directes* » exige des Compagnies certaines prestations excédant leurs obligations concessionnelles.

Mais il faut avouer que la Commission restreignait un peu le droit du Conseil fédéral à ce sujet en ne parlant que du « *trafic continu.* »

En présence de ces explications du rapport de la Commission, il ne nous semble plus permis de prétendre que, dans l'esprit de cette Commission, le Conseil fédéral devait avoir, en vertu de l'article 33, le pouvoir d'astreindre un jour la Suisse Occidentale à faire circuler chaque jour un train aussi inutile au trafic continu qu'au trafic discontinu, puisque c'est *le trafic lui-même* qui manque.

Une pareille exigence eût certainement paru à la Commission ne point « *se tenir sur le terrain du droit*, » et engager malheureusement la Confédération « *dans la voie des indemnités.* »

IX. La discussion de la loi par les Chambres fédérales a eu pour effet d'entraîner le rejet de la proposition de la Commission du Conseil des Etats tendant à supprimer les derniers mots de l'art. 33 du projet. Mais le projet, ainsi modifié, subit un nouveau remaniement : la dernière phrase de notre article ne parle plus ni des « *autres admi-*

[1] Rapport de la majorité. — *Feuille fédérale* 1871, T. III, p. 799 et 800.

nistrations de chemins de fer, » ni de « l'*administration fédérale des postes*, » mais seulement de « *tiers.* »

Pourquoi cette modification?

Il résulte du compte-rendu des débats, publié par les journaux, que le Conseil des Etats vota d'abord le retranchement proposé par sa Commission. Puis, le projet vint devant le Conseil national, qui rétablit le texte du projet, à la suite d'un discours de M. Heer, actuellement membre du Conseil fédéral et chef du Département des chemins de fer et du commerce. Voici ce discours, tel qu'il est résumé dans le ***Bund*** :

« Le Dr Escher propose que l'on rétablisse dans cet article la mention biffée par le Conseil des Etats, et qui prévoyait la participation » du Département des postes au paiement des indemnités qui pour» raient être bonifiées aux Compagnies pour des surplus de dépenses » du genre de ceux donc il s'agit; l'orateur estime que l'équité exige » qu'il en soit ainsi. Le rapporteur, M. Stämpfli, combat le point de » vue du préopinant; il estime que le Département des postes ne peut » être envisagé comme partie en face des Compagnies de chemins de » fer. — M. Heer expose que si le Conseil des Etats, sur le rapport de » sa commission, a biffé la clause dont il s'agit, ce n'est pas qu'il esti» mât que la Confédération ne pouvait être, cas échéant, tenue à bo» nifier une indemnité, mais avant tout et en première ligne parce » qu'il n'a pas jugé à propos d'instituer d'emblée par la loi la Confé» dération comme simple partie au procès sur le même pied que les » Compagnies de chemins de fer. ***Mais comme cette suppression pour» rait causer un préjudice à ce point de vue, et pourrait conduire à cette » opinion que la Confédération n'est jamais tenue de payer***, il vaudrait » mieux laisser subsister la mention qui fait l'objet du débat. Il pour» rait se trouver dans l'intérêt de l'administration des postes d'exiger » certaines courses de la part des Compagnies; il serait dès lors simple» ment équitable qu'elle participât aux frais qui en seraient la consé» quence...[1] »

Le Conseil des Etats, malgré le vote du Conseil national, maintint

[1] ***Bund*** du 21 décembre 1872.

la suppression proposée par sa Commission. Enfin, la question étant revenue devant le Conseil national, celui-ci adopta la rédaction actuelle, à laquelle le Conseil des Etats se rangea peu après.

L'expression générale de « *tiers* » a ainsi remplacé, avec le sens particulièrement étendu qui lui appartient, l'ancienne rédaction, plus restreinte, du projet du Conseil fédéral.

« Il nous paraît certain, dit M. Carrard, que, en choisissant l'expres-
» sion de *tiers* qui a prévalu, le Conseil national a tenu compte du
» désir exprimé par le Conseil des Etats de ne pas mettre le nom de
» la Confédération trop en évidence. Le législateur a voulu éviter d'en-
» gager les Compagnies à intenter des actions téméraires contre la Con-
» fédération; mais il n'a pas songé à affranchir celle-ci des consé-
» quences de ses actes et de ses obligations les plus certaines [1]. »

Nous croyons aussi que, dans l'intention du législateur, le mot « *tiers*, » à la fin du quatrième alinéa de l'article 33, devait comprendre également la Confédération suisse. La première partie de ce même alinéa désigne déjà, sans doute, la Confédération en disant : « si l'*on* ne parvient pas à s'entendre,... etc. » Mais il nous paraît ressortir avec évidence des débats de l'Assemblée fédérale, tels que nous les connaissons d'après les journaux, que le mot « tiers » a été préféré à la rédaction primitive, parce qu'il était aussi général que possible, et comprenait, après la Confédération elle-même, tous les autres groupes d'intérêts.

C'est une preuve de plus de l'exactitude de notre interprétation du texte même de l'article 33.

L'objection grammaticale soulevée à ce sujet par la partie adverse ne nous paraît, d'ailleurs, nullement fondée [2]. Le mot *tiers*, dans un contrat, signifie généralement toute personne étrangère à ce contrat. Mais ce mot figure ici, non dans un contrat, mais dans une loi. Or, dans la loi, ce mot peut aussi bien s'appliquer à l'Etat qu'à la première per-

[1] Carrard, p. 25.

[1] Réponse, p. 24 et 25.

sonne venue, car l'Etat est, comme les citoyens eux-mêmes, ***soumis aux lois.***

Ajoutons cette observation, qui nous paraît importante, que lors de la discussion de la loi, les chemins de fer dépendaient, en matière d'horaires, du Département des postes; et que, depuis cette époque, l'article 33 a été interprété, par le Conseil fédéral lui-même, en ce sens que c'est le ***Département actuel des chemins de fer et du commerce*** qui approuve définitivement les horaires et qui propose les nouvelles prestations à imposer aux Compagnies, soit au point de vue des intérêts généraux que représente ce Département, soit au point de vue des intérêts plus spéciaux de l'administration des postes [1].

X. En prétendant, dans sa Réponse, que l'article 33 ne prévoit d'indemnité à la charge de la Confédération que dans le cas où ces nouvelles prestations seraient ordonnées « ***dans un intérêt fiscal,*** » et jamais quand elles le sont « ***dans l'intérêt général*** [2], » la partie adverse exprime donc une opinion contraire au texte de l'article 33, aux déclarations contenues à ce sujet dans le Message du Conseil fédéral, aux motifs indiqués dans le rapport de la Commission du Conseil des Etats, au sens de la discussion de l'Assemblée fédérale et aux conséquences à tirer de la modification que cette discussion a eu pour effet de faire subir à l'article 33 du projet.

Nous pourrions même dire que cette opinion est contraire à ***l'aveu*** de la partie adverse.

En effet, celle-ci veut bien convenir que l'art. 33 suppose le cas où la Confédération devrait payer une indemnité, savoir losrque la nouvelle prestation serait prescrite « ***dans un intérêt fiscal,*** » tout en ajou-

[1] Règlement d'exécution du 1er février 1875, art. 41.

[2] Réponse, p. 28.

tant que le Conseil fédéral peut imposer cette prestation sans indemnité « *dans un intérêt général.* »

Il en résulterait que ces expressions : « *exigences des correspondances directes,* » qui se trouvent au second alinéa de l'article 33, auraient une autre signification que ces expressions, *évidemment synonymes :* « *l'intérêt des correspondances directes*, » que renferme le quatrième alinéa du même article.

Dans le *deuxième alinéa*, qui attribue certains pouvoirs au Conseil fédéral, ces expressions comprendraient les exigences des correspondances directes au *triple* point de vue :

1° Des besoins généraux du pays, ou de telle ou telle contrée ;

2° De l'administration des postes ;

3° Des autres Compagnies de chemins de fer.

Et, dans le *quatrième alinéa*, qui prévoit le cas où l'exercice des pouvoirs du Conseil fédéral entraînerait une mesure contraire à l'équité, ces expressions ne comprendraient plus les intérêts des correspondances directes qu'au *double* point de vue :

1° De l'administration des postes ;

2° Des autres Compagnies de chemins de fer !

Evidemment la partie adverse n'a pas pu supposer un seul instant la possibilité logique et juridique d'une interprétation aussi fantaisiste ; et nous avions raison de dire que son propre aveu confirme notre réfutation de ses prétentions.

Au surplus, quelle valeur aurait donc le quatrième alinéa de l'art. 33, *s'il suffisait à l'administration des postes de se taire* pour exclure toute obligation d'indemnité de la part de la Confédération ? Dans ce système, la prestation imposée à une Compagnie pourrait avoir exclusivement en vue les intérêts de cette administration, c'est-à-dire les intérêts de ce que la partie adverse appelle le *fisc*, et néanmoins, parce que cette administration n'aurait pas réclamé *expressément* une mesure de ce genre, la Confédération pourrait refuser toute indemnité !

Faut-il discuter une pareille théorie ?

XI. L'interprétation de la partie adverse est d'ailleurs combattue par les trois éminents professeurs consultés par la Conférence des chemins de fer suisses.

Nous avons déjà cité M. Carrard. Voici comment s'exprime M. Heusler :

« Tel qu'il est conçu, l'article 33 signifie évidemment ceci : — Si » la Confédération demande un service supplémentaire, et que l'admi- » nistration du chemin de fer ne veuille l'exécuter que moyennant » une indemnité, mais que la Confédération refuse cette indemnité, » *et que les parties ne parviennent pas à s'entendre*, le Tribunal fédéral » prononce *entre la Confédération et la Compagnie*, et si la Confédération » estime que d'autres Compagnies retirent de la mesure ordonnée un » avantage tel qu'elles peuvent être mises à contribution, elle peut les » appeler en cause et formuler ses conclusions contre elles. — Les » cas dans lesquels d'autres chemins de fer pourraient retirer de pa- » reilles mesures un bénéfice certain sont extrêmement rares. Or, » ce n'est pas pour des cas aussi rares que l'on pose, dans les termes » les plus généraux, le principe d'une indemnité; *on ne dit pas qu'il* » *pourra être réclamé une indemnité là où, en réalité, neuf fois sur dix,* » *il ne pourra pas en être demandé* [1].

» Pour qui *veut* voir, la question est jugée, et les arguties au moyen » desquelles on cherche à escamoter « *wegescamotiren* » l'obligation » d'indemniser que la loi met à la charge de la Confédération, ne » constituent pas un des plus beaux côtés de ce procès [2]. »

M. Hilty n'est pas moins catégorique :

« Il est bien possible, nous ne le contestons pas, et c'est même la » conviction formelle du soussigné, dit-il, que l'intention véritable de » l'autorité législative n'était pas de mettre toujours la Confédération » en cause pour les « vœux » exprimés par les cantons ou par certai- » nes contrées en faveur de l'augmentation du nombre des trains, » mais que l'on avait en vue des intérêts postaux importants pour le

[1] Heusler, p. 29.

[2] Heusler, p. 30.

» pays. Cependant si le pouvoir fédéral se contente de ces simples » vœux, s'il n'exige pas que les demandes lui soient présentées sous » une forme plus précise, il est de toute évidence dès lors *qu'il est tenu » de payer de ses deniers les courses de chemins de fer improductives, » tout aussi bien qu'il paie les courses postales improductives*[1], *organisées » dans l'intérêt et d'après le désir de certaines parties du pays.*

» La Confédération peut toujours se prémunir contre une réclama- » tion fondée sur l'article 33 de la loi sur les chemins de fer, en ré- » pondant aux pétitionnaires, quels qu'ils soient (cantons, communes » ou autres personnalités saisissables), que le Conseil fédéral ne croit » pas devoir de son chef et pour le compte de la Confédération, im- » poser aux Compagnies de chemins de fer une augmentation de » charges ; mais que si les pétitionnaires consentent à courir eux- » mêmes les risques et à répondre des conséquences financières de » leur démarche (et ils sont mieux que personne à même d'apprécier » s'il leur convient de prendre cette situation), le Conseil fédéral se- » rait alors disposé à faire droit à leurs demandes, pourvu qu'elles » soient d'ailleurs appuyées de motifs sérieux ; — sinon non.

» Nous pensons que cette manière de procéder est le seul moyen » de concilier l'autorité indispensable du Conseil fédéral en matière » de chemins de fer avec les ménagements dus aux Compagnies, *en » vertu des principes de la justice et conformément au sens réel de l'ar- » ticle* 33. Aucun inconvénient ne nous semble pouvoir en résulter. » *Si les intérêts que l'on invoque pour augmenter les prestations des Com- » pagnies existent réellement et ont de l'importance, il se trouvera des » gens prêts à participer aux sacrifices qu'il y aurait à faire*, et ces gens » ne s'exposeront jamais à être trop fortement pris à partie, la ten- » dance actuelle en matière de chemins de fer nous le garantit. *Ou » bien s'il s'agit d'accroître le trafic dans des contrées qui ont besoin d'être » soutenues, la Confédération verra s'il lui convient de prendre elle-même » à sa charge, en tout ou en partie, les subventions que ces contrées ne » peuvent trouver chez elles. Mais si* **ni** *les tout premiers intéressés*, **ni** » *la Confédération, ne veulent s'imposer aucun sacrifice d'aucune sorte*,

[1] Voyez plus loin, p. 118 et 119.

» *il serait injuste d'exiger ces sacrifices des* **seules** *Compagnies de che-*
» *mins de fer, contrairement aux clauses formelles de leurs concessions*
» (cette condition est toujours sous-entendue). *D'ailleurs et dans la*
» *plupart des cas, on peut être sûr que des demandes pour lesquelles*
» *personne ne veut rien faire, ne méritent pas non plus d'être prises en*
» *considération* [1]. »

XII. Cette interprétation de l'article 33 est également conforme aux inférences à tirer d'un certain nombre d'autres dispositions, soit de la loi de 1872 sur les chemins de fer, soit d'autres lois fédérales.

Nous serons très brefs sur ces points, qui se trouvent mis en pleine lumière dans les consultations de MM. Hilty, Heusler et Carrard [2].

1. — L'article 14, cinquième alinéa, de la loi de 1872, statue que si le Conseil fédéral estime certains travaux « **urgents** *dans l'intérêt* » *de la* **défense du pays,** *il peut en ordonner l'exécution immédiate.* » Cet article ajoute : « *Pour autant que les ordres du Conseil fédéral* » **excèdent les obligations résultant de la loi et des** » **concessions,** *les Compagnies seront* **indemnisées par la** » **Confédération,** *en tenant compte pleinement des avantages qu'elles* » *retireront des nouvelles dispositions. En cas de désaccord sur le chiffre* » *de l'indemnité, celui-ci est fixé par le Tribunal fédéral.* »

L'article 215 de la loi du 19 février 1875, sur l'organisation militaire, confirme ce principe.

2. — L'article 24 de la loi de 1872 dispose, dans le même ordre d'idées : « *Les autorités fédérales ont le droit de requérir* **pour** » **les besoins de la défense du pays** *les chemins de fer et tout* » *leur matériel d'exploitation, et d'en disposer comme elles le jugent conve-*

[1] Hilty, p. 38 et 39.
[2] Hilty, p. 35 ; — Heusler, p. 29 et 30 ; — Carrard, p. 26 et 27.

» *nable. Dans ce cas*, **la Confédération indemnisera, selon » les circonstances, les Compagnies de chemins de » fer.** *Si l'on ne peut s'entendre sur le chiffre de l'indemnité, le Tribunal » fédéral en décidera*, etc. »

3. — L'article 25 de la même loi, troisième alinéa, porte ce qui suit : « **La Confédération supportera les frais** *occasionnés » par les mesures extraordinaires de sûreté qui seraient prises pour les » transports de poudre et de munitions, et* **elle répondra de tous » dommages** *que ces objets pourraient causer, hors le cas de faute » de la part de l'administration ou de ses employés.* »

La partie adverse fait observer que ces trois articles « mentionnant » ces cas particuliers dans lesquels la Confédération est obligée d'in- » demniser, il faut admettre que les autres cas où cette obligation » n'est pas prévue n'existent pas, notamment quand les « *certaines » prestations* » sont bien moins considérables que dans les cas où une » indemnité est prescrite [1]. »

Nous répondons à cela :

A. Qu'il s'agit, dans ces trois articles, de cas dans lesquels on aurait compris, à la rigueur, l'exercice de cette omnipotence que la partie adverse attribue à l'Etat. En effet, les nécessités de la *défense nationale* peuvent fréquemment entraîner, de la part de tous les citoyens, comme de la part de tous les groupes d'intérêts particuliers, certains sacrifices pour lesquels ils ne reçoivent aucune indemnité. Il était donc utile, pour éviter toute discussion à ce sujet, que la loi déclarât formellement que, dans des cas de ce genre, les Compagnies seraient indemnisées.

B. Que les prestations ordonnées en vertu de l'article 33 seront nécessairement *plus onéreuses* que celles prévues par les articles 14, 24 et 25, puisque les premières devront être plus ou moins durables et permanentes, tandis que les secondes auront nécessairement le caractère provisoire de toute mesure prescrite dans un intérêt militaire.

[1] Réponse, p. 29.

C. Que, d'ailleurs, l'article 14 n'accorde ce droit au Conseil fédéral que dans les cas où il y a *urgence.*

D. Que par conséquent il y a *bien plus de motifs* d'accorder une indemnité quand il s'agit de mesures prises dans un intérêt purement *commercial, agricole ou industriel*, ou même seulement dans un intérêt *d'agrément* pour telle ou telle partie du pays, comme le prévoit l'article 33, que quand il s'agit *du salut et de la vie même de la nation,* comme le prévoient les articles 14, 24 et 25.

Ajoutons en outre :

E. Qu'au lieu de dire que la loi, ayant mentionné spécialement une indemnité dans les hypothèses prévues aux articles 14, 24 et 25, la loi a voulu ainsi exclure toute indemnité dans les autres cas où les Compagnies sont astreintes à des obligations « excédant les obligations résultant de la loi et des concessions, » il-serait plus naturel de dire que l'article 22 [1], énumérant les obligations auxquelles les Compagnies sont soumises « *sans pouvoir prétendre à une indemnité*, » cet article suppose nécessairement que, *dans tous les cas non compris dans son énumération*, une indemnité sera *due.*

F. Qu'enfin l'article 33, bien loin de se taire sur la question d'indemnité, déclare *expressément* qu'une indemnité est due quand les prestations imposées ne sauraient équitablement être mises entièrement à la charge des Compagnies.

4. L'article 39 de la loi de 1872 décide que « *toutes les contestations de droit privé entre la Confédération et une Compagnie de chemins de fer doivent être soumises au Tribunal fédéral.* »

Et l'article 28 de la loi du 27 juin 1874 sur l'organisation judiciaire ajoute : « *Le Tribunal fédéral connaît notamment... de toutes les contestations de droit privé entre la Confédération et une Compagnie de che-*

[1] Art. 22. « *Les Chemins de fer seront soumis aux* **obligations suivantes,** *sans pouvoir prétendre à une indemnité...* etc. »

mins de fer... et spécialement des actions en dommages et intérêts prévus aux articles... et **33** *de la dite loi.* »

Ainsi que le dit M. Carrard, cette dernière disposition « *ne peut* » *s'appliquer qu'au quatrième alinéa de l'article* 33 *de la loi de* 1872. » *Donc, encore une fois, la Confédération est bien comprise parmi ces* » *tiers qui doivent supporter la dépense des trains supplémentaires*[1]. »

XIII. Les conclusions que nous avons formulées sur le sens à attribuer à l'article 33, d'après son *texte*[2], sont donc pleinement conformes à son *esprit*.

Nous devons maintenant résumer la portée du débat, tel qu'il se présente devant le haut Tribunal fédéral.

La Suisse Occidentale est-elle en droit de réclamer une indemnité à la Confédération suisse, en réparation du préjudice que lui cause la décision du Conseil fédéral des 18 janvier et 16 mars 1877 ?

Et dans le cas où une indemnité serait due, quel doit en être le chiffre ?

Telles sont les deux questions à résoudre.

Si la loi de 1872 n'existait pas, il suffirait à la Compagnie demanderesse, pour obtenir l'adjudication de ses conclusions, de prouver que la décision du Conseil fédéral l'astreint à une charge dépassant ses obligations concessionnelles, et que l'exécution de cette prestation lui cause un dommage.

Mais en présence de la loi de 1872, on peut se demander :

En premier lieu, si cette loi prévoit une indemnité à payer par l'Etat dans des cas de ce genre;

En second lieu, si, à supposer que cette loi exclue toute idée d'indemnité, cette loi doit avoir un effet rétroactif.

[1] Carrard, p. 27.

[2] Voyez ci-dessus, p. 96 et 97.

Or nous croyons avoir démontré, dans la première partie de cette Réplique, que ce dernier point devrait éventuellement recevoir une solution négative. Ajoutons seulement encore cette considération que, nulle part dans la loi de 1872, le principe universellement admis de la non-rétroactivité des lois en matière de droits acquis ne se trouve formellement, ni même implicitement méconnu. Les documents officiels qui ont servi à l'élaboration de cette loi prouvent même que l'intention du législateur était de maintenir toujours l'intervention de l'Etat « *sur le terrain du droit,* » et de faire, par conséquent, « *contri-* » *buer l'Etat aux prestations, quand il y serait réellement tenu en vertu* » *du droit privé*[1]. »

Quant au premier point, il dépend entièrement de l'application de l'article 33 à la décision du Conseil fédéral des 18 janvier et 16 mars 1877. C'est ce que le haut Tribunal fédéral a reconnu en ces termes, lorsque, par son arrêt du 21 décembre 1877, il s'est déclaré compétent en la cause :

« Il lui suffit d'affirmer, dit-il, et de réserver sa compétence *pour* » *procéder à l'interprétation* des dispositions légales susvisées (articles » 39 et 33 de la loi de 1872), lors du jugement définitif, après ins- » truction complète de la cause[2]. »

Le Tribunal fédéral, en interprétant l'article 33, aura donc à examiner, *en fait*, si la prestation du quatrième train « *peut être équitablement mise à la charge de la Suisse Occidentale,* » et, en cas de solution négative, quel doit être le chiffre de l'indemnité à lui payer?

En droit, l'interprétation de l'article 33 portera sur la question de savoir si c'est à la Confédération suisse de payer, cas échéant, cette indemnité. Il ne nous semble pas qu'il y ait lieu de s'inquiéter des autres Compagnies de chemins de fer, ni du Canton de Vaud, ni des communes qui ont eu des délégués à l'assemblée de Payerne, puisque le Conseil fédéral n'a pas jugé à propos de les appeler en cause; mais nous n'y verrions d'ailleurs aucun inconvénient.

[1] Rapport de la majorité, *Feuille fédérale* 1871, T. III, p. 799 et 800.

[2] Arrêts du Tribunal fédéral, T. III, 1877, p. 793.

Nous n'avons pas à revenir sur la question de droit.

Mais sur la question de fait, nous avons encore quelques considérations à présenter.

XIV. La prestation du quatrième train peut-elle être « *équitablement* » mise à la charge de la Compagnie demanderesse ?

Toute la seconde partie de cette Réplique tend à démontrer le contraire.

Et nous pensons que tout esprit non prévenu admettra avec nous qu'il n'est point équitable d'obliger une Compagnie à faire exécuter à son matériel roulant une promenade quotidienne sur une centaine de kilomètres de chemins de fer, lorsque cette promenade lui cause une perte sèche de **1 fr. 63 c.** par kilomètre pour les seuls frais d'exploitation, et de **3 fr. 88 c.** y compris le service des emprunts [1], tout en ne satisfaisant qu'aux besoins ou à l'agrément de **dix voyageurs !**

Mais on fait ici quelques objections à la Compagnie demanderesse :

« Les populations de la Broye, lisons-nous dans la Réponse du » Conseil fédéral, prétendent que la contrée est moins bien servie que » du temps des postes, et elles déclarent que si elles ont fait des sa- » crifices considérables pour l'établissement de la ligne, ce n'est pas » pour n'être pas mises convenablement en communication avec les » villes où leurs affaires les appellent le plus souvent [2]. »

Cette seule phrase renferme trois reproches :

1. On dirait vraiment, à entendre la partie adverse, que c'est la contrée de la Broye qui a fourni les capitaux nécessaires à l'établissement de son réseau de chemins de fer. Or, nous ne pouvons, à ce sujet, que reproduire ce que nous disions dans notre Duplique relative à la question de compétence :

[1] Voyez ci-dessus, p. 73 et suivantes, et la note 2 de la page 73.

[2] Réponse, p. 22.

« La partie adverse commet d'ailleurs une erreur grave quand elle » fait entendre que les lignes de la Broye auraient été construites aux » frais de la contrée intéressée, et que dès lors celle-ci aurait en quel- » que sorte le droit de demander un service très complet, comme » compensation de ses sacrifices pécuniaires. Il ne faut pas oublier » qu'à côté des sommes souscrites par les Etats, les communes et les » particuliers, la Suisse Occidentale s'est imposé de lourdes charges » pour la construction de ce réseau.

» La ligne de Palézieux à Fræschels coûtera en » chiffres ronds	Fr.	9,000,000
» sur lesquels la Compagnie de la Broye a fourni en » actions	»	3,950,000
» Reste à couvrir par la Suisse Occidentale . .	Fr.	5,050,000
» La ligne transversale de Fribourg à Yverdon » coûtera également environ	Fr.	9,000,000
» sur lesquels les subventions fournies par les Etats, » les communes et les particuliers, et les actions » par eux souscrites ont fourni	»	2,487,554
» Reste à couvrir par la Suisse Occidentale . .	Fr.	6,512,446

» Les lignes de la Broye coûtent donc ensemble une somme totale de ***dix-huit millions***, non compris le matériel roulant.

» De cette somme, les souscriptions des Etats, des communes et » des particuliers ont fourni 6,437,554 fr., soit le ***trente-six pour cent,*** » et la Suisse Occidentale a dû faire le reste par 11,562,446 fr., soit » le ***soixante-quatre pour cent.***

» Encore faut-il ajouter, qu'à part une subvention de 800,000 fr. » faite par l'Etat de Fribourg, les sommes fournies par les Etats, les » communes et les particuliers n'ont point été données gratuitement. » La Suisse Occidentale devra, en effet, livrer des actions en échange » qui, au bout d'un certain temps, participeront aux dividendes au » même titre que ses propres actions.

» On voit, d'après cela, qui a réellement construit les lignes de la » Broye !

» Mais supposons que la Suisse Occidentale n'ait pas dépensé un » centime pour la construction de ce réseau; supposons que *tout* le » capital nécessaire à l'entreprise de la Broye ait été fourni exclusive- » ment par la contrée intéressée : ces lignes seraient encore une charge » considérable pour la Compagnie demanderesse, car même avec trois » trains leur rendement est si faible qu'il ne couvrirait pas les frais » d'exploitation [1] ! »

La partie adverse commet donc une très grande exagération quand elle parle de l'importance des sacrifices « *die grossen Opfer* [2] » que se seraient imposés les habitants de la vallée de la Broye. Ces « sacrifices » se réduisent à peu de chose si l'on tient compte des subventions fribourgeoises et si, en outre, on considère les subventions de l'Etat de Vaud comme intéressant pour le moins autant l'ensemble des contribuables de ce canton que la partie spéciale de ces contribuables qui en profitent en réalité le plus directement. Toutes ces subventions, que la partie adverse qualifie « *à fonds perdu* [3], » sont d'ailleurs représentées par des actions de la Suisse Occidentale. Cette qualification serait juste, il est vrai, si le Conseil fédéral jugeait à propos d'imposer encore à la Compagnie demanderesse deux ou trois prestations gratuites du même genre que le quatrième train de la Broye.

Nous ne trouvons donc, dans le fait que quelques communes et quelques particuliers de la contrée ont souscrit une partie des fonds destinés à l'établissement de la ligne, aucun motif d'équité à l'appui de la décision du Conseil fédéral des 18 janvier et 16 mars 1877.

L'équité n'exige pas, en effet, que la Compagnie se ruine pour satisfaire les seules exigences d'un groupe, d'ailleurs extrêmement restreint, de ses actionnaires, ou d'amis de ce groupe.

2. La partie adverse prétend que trois trains sont insuffisants pour mettre la vallée de la Broye « *en communication convenable avec les*

[1] Duplique, p. 29 et 30.

[2] Réponse, p. 22.

[3] Réponse, p. 23.

» *villes où leurs affaires les appellent le plus souvent.* » Ces villes sont, paraît-il, Genève et St-Maurice, car le Conseil fédéral insiste, à deux reprises, sur la nécessité de communications quotidiennes, aller et retour, entre la Broye et ces deux localités [1]. Or, nous avons établi que le service actuel à trois trains permettait de se rendre en un jour de Morat à Genève et de Morat à St-Maurice et retour [2].

3. Si l'on en croit la partie adverse, les populations de la Broye songeraient avec tristesse à ce bel âge d'or des diligences, aujourd'hui remplacé par l'ère de fer des locomotives !

Nous ne contesterons point le côté poétique de ces regrets. Mais voyons s'ils sont bien fondés en réalité.

Pour faciliter nos recherches, nous supposerons qu'une force majeure, non pas celle qui se confond avec l'omnipotence de l'Etat, comme dans la similitude des fruits pendants et des fruits acquis [3], mais une force vraiment majeure et irrésistible, est venue détruire le chemin de fer de la Broye, et que cette même force en empêche le rétablissement.

L'administration fédérale des postes s'empressera, sans doute, de rétablir les communications, par tous les moyens dont elle dispose, avec cette même sollicitude que le Conseil fédéral manifeste aujourd'hui par ses injonctions à la Compagnie demanderesse...

Heureux habitants de la Broye! Vous allez retrouver vos bonnes vieilles pataches !...

Mais, hélas ! les diligences elles-mêmes ont dégénéré! Et si vous ne vous pressez pas en foule pour les remplir chaque jour, elles se feront plus rares ! Ne comptez pas sur quatre services par jour, ne comptez pas même sur trois. Réjouissez-vous encore si l'on vous en laisse un seul sans faire appel à vos « sacrifices » particuliers, dans le cas, que nous ne voulons d'ailleurs pas supposer possible, où cet unique service

[1] Lettre du Département des chemins de fer du 23 janvier 1877. — Documents, p. 70. — Réponse, p. 22.

[2] Voyez plus haut, p. 72.

[3] Réponse, p. 10. — Voyez ci-dessus, p. 42 et suivantes.

présenterait pour l'administration des postes « *une perte de* 70 *pour cent et même de* 50 *pour cent!* »

Nous n'inventons rien. Qu'on veuille bien, en effet, lire ce qui suit :

« Le résultat financier de l'exercice de 1874 rappelle d'une manière » sérieuse à l'administration des postes *l'obligation dans laquelle elle se* » *trouve de faire prévaloir toutes les économies* compatibles avec les in- » térêts d'un bon service, entre autres *de n'admettre que les innovations* » *répondant à des besoins réels...* etc. [1]

» La nécessité, dont nous parlions en commençant ce rapport, de » se restreindre *à la plus grande économie* dans les dépenses, de s'ef- » forcer d'augmenter les recettes, apparaît comme toujours plus » urgente, surtout dans le service des courses.

» Pour nous mettre à même d'examiner à fond la question de la *sup-* » *pression des services locaux, qui présentent une perte de* 70 °/₀ *sur le* » *service de transport des personnes*, nous avons fait dresser une statis- » tique de l'importance des transports en messagerie, etc. [2] »

Ainsi s'exprimait le Conseil fédéral en 1875.

Voici ce qu'il ajoute en 1877 :

« Le moyen le moins vexatoire de faire le plus possible disparaître » la disproportion entre les recettes et les dépenses, consisterait à *faire* » *dépendre le maintien de tous les services dont les recettes en voyageurs* » *et colis de messagerie restent à* 50 °/₀ *en dessous des frais de transport,* » *d'une subvention suffisante de la part des contrées intéressées* [3]. »

Pour peu que cela continue, le Conseil fédéral proposera sans doute, en 1879, la suppression des services produisant une perte de 25 pour cent sur les frais d'exploitation; et, en 1881, la suppression des services produisant une perte quelconque.

Nous n'ajouterons rien à ces citations.

Nous nous demandons seulement s'il est *équitable* d'imposer à une

[1] Rapport présenté à la haute Assemblée fédérale par le Conseil fédéral suisse sur sa gestion pendant l'année 1874. — *Feuille fédérale*, 1875, T. II, p. 353.

[2] Id., p. 372.

[3] Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1876. — *Feuille fédérale*, 1877, T. II, p. 158.

Société *privée* l'obligation de services entraînant pour elle une perte de plus de 100 pour cent (fr. 1.63 sur fr. 2.50) sur les seuls frais d'exploitation, et de plus de 400 pour cent (fr. 3.88 sur fr. 4.75) sur l'ensemble des frais, y compris les intérêts de la dette, alors que *l'Etat lui-même* recule devant une perte de 50 fr. pour cent sur les frais de transports ?

XV. Quelle est la *quotité de l'indemnité* à laquelle a droit la Compagnie demanderesse?

La Suisse Occidentale réclame 551 fr. 20 pour autant de jours pendant lesquels elle a fait et fera circuler sur le réseau de la Broye le quatrième train exigé par le Conseil fédéral.

Elle justifie ce chiffre de la manière suivante :

« Le prix de revient du kilomètre de train sur l'ensemble des lignes » de la Suisse Occidentale, obtenu en divisant 6,424,000 fr., chiffre d'ex- » ploitation, par 1,998,997, nombre des kilomètres parcourus, a été » pendant l'année 1875 de fr. 3.212 par kilomètre parcouru. En 1876 » ce prix de revient est descendu à environ 2 fr. 60. Si l'on prend pour » base le prix de revient et qu'on le multiplie par le double du déve- » loppement kilométrique entre Palézieux et Morat et entre Yverdon » et Fribourg, soit 212 kilomètres × 2 fr. 60, on obtient 551 fr. 20 » par jour, soit 201,188 fr. par année [1]. »

Nous n'hésitons pas à convenir que ce chiffre pourrait être abaissé par le fait que le prix du kilomètre de train a été réduit en 1877.

La Suisse Occidentale n'insiste point d'ailleurs sur le chiffre de l'indemnité.

Elle s'en rapporte pleinement, à cet égard, à l'expertise requise.

[1] Mémoire de la Suisse Occidentale au Conseil fédéral, du 8 mars 1877.

XVI. Nous lisons à la fin de la Réponse du Conseil fédéral :

« On peut admettre qu'un gouvernement n'exigera pas de quelqu'un » des choses déraisonnables, peu convenables ou insensées, même s'il » en a le pouvoir; et qu'il ne donnera pas à ses administrés l'exemple » de l'arbitraire et de l'injustice de manière à ruiner les fondements de » l'Etat [1]. »

Voilà pourquoi, sans doute, le Conseil fédéral, reconnaissant l'absolue inutilité du quatrième train, a cessé de l'exiger depuis le commencement du service d'hiver de 1877-78.

Mais le dommage causé à la Compagnie demanderesse par ce quatrième train, pendant les deux services précédents, n'en subsiste pas moins.

La Suisse Occidentale est donc bien fondée à en demander la réparation.

Elle est également en droit de chercher à se garantir contre l'éventualité d'un dommage à venir, puisque la partie adverse, en poursuivant ce procès, ne paraît avoir renoncé que provisoirement à des exigences qui ne sont pas plus justifiables au point de vue des besoins réels du trafic qu'au point de vue du droit et de l'équité.

[1] Réponse, p. 34.

CONCLUSIONS

La Compagnie des chemins de fer de la Suisse Occidentale conclut à ce qu'il plaise au haut Tribunal fédéral prononcer qu'une indemnité de 551 fr. 20, sous modération de justice, lui est due par la Confédération suisse pour autant de jours pendant lesquels la Compagnie demanderesse a été et pourra être encore tenue par le Conseil fédéral de faire circuler un quatrième train sur l'ensemble du réseau de la Broye, non compris le tronçon Lyss-Morat; et que la Confédération doit payer cette indemnité par trimestre et à l'avance à la Compagnie des chemins de fer de la Suisse Occidentale.

LAUSANNE, août 1878.

Au nom de la Compagnie des chemins de fer de la Suisse Occidentale :

Auguste DUPRAZ, avocat. **Ernest CORREVON, avocat.**


HE 3217 .C73
Replique presentee au Haut Tri
Stanford University Libraries
3 6105 041 824 736

